

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

LES
DOUZIÈMES PROVISOIRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

SOUTENUE DEVANT LA

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

Le 1^{er} Juin 1908

PAR

Gaston FORESTIER

RECEVEUR DE L'ENREGISTREMENT



LYON

IMPRIMERIE WALTENER & C^e

3, Rue Stella, 3

1908

LES

DOUZIÈMES PROVISOIRES

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

LES
DOUZIÈMES PROVISOIRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

SCUTENUE DEVANT LA

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

Le 1^{er} Juin 1908

PAR

Gaston FORESTIER

RECEVEUR DE L'ENREGISTREMENT



LYON

IMPRIMERIE WALTENER & C^{ie}

3, Rue Stella, 3

—
1908

FACULTÉ DE DROIT

MM.

CAILLEMER (E.), C. ✱, I. ✎, doyen, professeur de Droit civil, correspondant de l'Institut.

MABIRE, ✱, I. ✎, professeur honoraire.

GARRAUD, I. ✎, professeur de Droit criminel.

APPLETON (Charles), I. ✎, professeur de Droit romain.

FLURER, I. ✎, professeur de Droit civil, assesseur du Doyen.

THALLER, I. ✎, professeur honoraire.

AUDIBERT, I. ✎, professeur honoraire.

COHENDY, O. ✱, I. ✎, professeur de Droit commercial.

PIC (P.), I. ✎, professeur de Droit international public.

APPLETON (Jean), I. ✎, professeur de Droit administratif.

LAMBERT, A. ✎, professeur d'Histoire du Droit.

BOUVIER, I. ✎, professeur de Science financière et de Législation française des finances.

LAMEIRE, A. ✎, professeur d'Histoire du Droit public et de Droit administratif.

JOSSERAND, A. ✎, professeur de Droit civil.

BROUILHET, A. ✎, professeur d'Économie politique.

HUVELIN, A. ✎, professeur de Droit romain,

LÉVY, A. ✎, professeur de Procédure civile.

GONNARD, A. ✎, professeur d'Histoire des doctrines économiques et économie politique.

BECQ, I. ✎, secrétaire.

JURY DE LA THÈSE

MM. BOUVIER, professeur, *Président*.

Ch. APPLETON, professeur.)

GONNARD, professeur,) *Assesseurs*.

INTRODUCTION

Il est une question que ramène périodiquement la rentrée des Chambres en automne : le budget de l'exercice suivant sera-t-il voté en temps opportun ? Et les uns de développer leurs prévisions optimistes, d'autres d'aller criant au gâchis financier, mais la plupart s'accordant à déplorer la triste nécessité où l'on va peut-être se trouver de voter des douzièmes provisoires.

Pendant longtemps le « spectre des douzièmes » a pu servir de stimulant au travail des membres du Parlement, et les présidents du Sénat et de la Chambre des députés, dans les bons conseils qu'ils adressent à leurs collègues, ne manquent jamais de les supplier de faire en sorte que l'on n'ait pas à recourir à cet « expédient. »

Certains auteurs financiers cependant, et aussi certains membres des assemblées, ont prétendu réagir contre la défaveur dont est entourée la pratique des douzièmes provisoires ; à l'appui de leur thèse, ils font intervenir les modes de procéder de diverses nations étrangères, ceux notamment de l'Angleterre et de la Belgique. Mais une interrogation se dresse aussitôt : La possibilité de ces pratiques ne dépend-elle pas du

milieu où elles sont appliquées, de l'ensemble des institutions et des coutumes, je dirai presque des mœurs, des nations chez qui elles existent? C'est ce qu'il y a lieu d'examiner.

Quant au système français, son application ayant varié aux diverses époques, du moins dans la portée politique qu'on veut lui reconnaître, il convient d'examiner par l'étude des diverses théories et par celle de la loi elle-même qui crée le régime provisoire, la valeur de ce régime et les droits que pendant sa durée il confère aux pouvoirs publics.

Après comparaison des rares avantages et des nombreux inconvénients que présente notre politique des budgets provisoires il ne restera plus, si l'on peut en isoler les causes, qu'à rechercher les moyens d'éliminer ces dernières ou de les atténuer dans la plus large mesure possible. Nous diviserons ainsi notre travail :

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

Le Système Anglais

Les rouages financiers. — La préparation du budget et le rôle prépondérant du Bureau de la Trésorerie. — La discussion du budget au cours de l'année financière. — Nécessité des votes partiels (votes on accounts), leur mécanisme. — L'utilité de l'acte final d'appropriation.

Les reproches que l'on peut faire au système budgétaire anglais. — Les différences profondes qui séparent le système français du système anglais. — L'introduction en France de la pratique anglaise des votes partiels est rendu impossible, tant par nos principes budgétaires que par nos mœurs et nos habitudes parlementaires.

CHAPITRE II

Le Système Belge

Organisation financière. — La préparation du budget, absence d'unité. — Multiplicité des projets. — Le budget extraordinaire. — Nécessité du vote des crédits provisoires. — Leur mécanisme. — Critique du système. — Existence du contrôle préventif de la Cour des comptes qui en atténue les inconvénients. Pas plus que le système anglais, le système belge ne paraît pouvoir être adopté en France.

DEUXIÈME PARTIE

La Pratique Française

CHAPITRE PREMIER

- 1^o Eléments permanents de la loi des douzièmes provisoires.*
- 2^o Eléments qui sont incorporés accidentellement.*

CHAPITRE II

Détermination du caractère même de la loi et de la répartition des crédits par elle accordés.

CHAPITRE III

Bases d'évaluation des crédits provisoires. — Les trois théories.

La pratique parlementaire.

Critique du système de la reconduction de l'ancien budget et du système qui fait du budget provisoire un budget spécial.

La véritable portée de la théorie du dernier état parlementaire des crédits au point de vue de la préparation et du calcul des crédits demandés au point de vue des obligations du gouvernement.

CHAPITRE IV

Détermination juridique d'après le texte de la loi des douzièmes, de l'étendue des droits du gouvernement en matière de crédits provisoires.

CHAPITRE V

Critique du système des douzièmes provisoires français.

§ 1. *Les avantages.*

§ 2. *Les inconvénients.*

§ 3. *Les causes de retard dans le vote des lois annuelles de finances.*

§ 4. *Les moyens proposés pour éliminer ces causes.*

PREMIÈRE PARTIE

Les douzièmes provisoires considérés comme mode normal de la pratique budgétaire

CHAPITRE PREMIER

Le système budgétaire anglais

L'intérêt que présente pour nous l'étude des finances de l'Angleterre est de voir nos voisins consacrer par une pratique annuelle et continue un système de votes provisoires avant le vote définitif du budget, système que les principes budgétaires français doivent faire considérer comme un errement regrettable et que pourtant préconisent certains. Mais il paraît d'abord nécessaire d'exposer par quels organes et de quelle manière est préparé, discuté et voté le budget anglais.

Organisation financière

Cette organisation est simple : il existe un organe central le « Board of the Treasury » que l'on peut « lato sensu » considérer comme l'équivalent de notre minis-

tère des finances, un payeur général le « Paymaster général » par qui doivent être acquittés toutes ou presque toutes les dépenses ; un dépositaire général des fonds publics : la Banque d'Angleterre ; enfin un organe unique de contrôle « le Comptroller and auditor general ». Il faut, bien entendu, mentionner spécialement le Parlement qui est l'organe budgétaire par excellence.

Le Bureau de la Trésorerie qui, depuis près d'un siècle a remplacé un agent unique le Lord Haut Trésorier, comprend : le premier Lord de la Trésorerie, le chancelier de l'Echiquier, trois commissaires inférieurs, les « Juniors Lords » ; deux secrétaires : le secrétaire parlementaire et le secrétaire financier ; enfin un secrétaire permanent qui maintient la tradition et la suite des affaires. Car, à l'exception de ce dernier, tous les membres du bureau appartiennent au Parlement et suivent la fortune du ministère.

C'est généralement au chef du cabinet qu'est attribuée la fonction, surtout honorifique, de Premier Lord de la Trésorerie. Le Chancelier de l'Echiquier a la direction effective des finances et il est plus spécialement secondé par le secrétaire financier de l'Echiquier. Quant aux « Juniors Lords » leur rôle est assez effacé. Il est à remarquer que tous les membres de la Trésorerie étant pris dans le Parlement, l'influence que le plus souvent chacun d'eux possède dans l'Assemblée assure l'autorité du Bureau vis-à-vis des différents ministères.

Le Paymaster général est surtout un organe de transmission. C'est sur sa caisse que les administrations ordonnanceront leurs paiements mais ce n'est que pour une dépense autorisée préalablement que

telle somme peut entrer dans la caisse du « Paymaster ».

C'est à la Banque d'Angleterre que les recettes encore, sans destination spéciale sont versées, et les sommes aussi encaissées ne peuvent sortir que par un mécanisme spécial donnant toute garantie (1).

Le Comptroller and auditor général est un haut fonctionnaire très indépendant. Il exerce un contrôle préventif sur les sorties du Trésor. Son visa est nécessaire pour faire passer une somme de la caisse de la Banque dans celle du Paymaster général.

Outre cela l'auditor général est chargé de vérifier les comptes du budget après son exécution. Les résultats de sa vérification sont transmis avec un rapport à la Commission des comptes publics, composée de membres du Parlement. Il n'y a pas en Angleterre de loi des comptes.

L'année financière commence le premier avril. L'Angleterre n'a pas adopté la comptabilité par exercice. On compte par gestion c'est-à-dire que le budget d'une année ne comprend que les recettes et les dépenses réellement effectuées du 1^{er} avril au 31 mars suivant.

Préparation du budget : C'est au chancelier de l'Echiquier seul qu'il appartient de préparer le budget des recettes (2), et l'on peut dire que sur lui repose toute la

(1) La Banque a d'ailleurs la libre disposition des fonds qui ne sont pas immobilisés. C'est une sorte de compte courant qui existe entre l'Etat et la Banque et dont le Bilan est adressé chaque jour au contrôleur auditeur général.

(2) Il n'est pas dressé de tableau général de prévision des recettes. Le seul tableau d'ensemble est celui donné par le chancelier dans son discours à la première séance du Comité des voies et moyens. C'est ce discours

responsabilité de l'équilibre budgétaire. Aussi cherche-t-il à rendre ses évaluations aussi exactes que possible, et cela lui est rendu facile par l'époque voisine de l'exécution à laquelle il les détermine. On n'emploie pas chez nos voisins de méthode automatique pour la prévision des recettes. Le Budget étant présenté au début même de l'année à laquelle il s'applique, « le ministre connaît les résultats de la gestion immédiatement antérieure et les comparant avec l'état économique actuel il peut fixer presque à coup sûr ce que vont rendre les impôts. Le chancelier, dit Stourm, voit plutôt qu'il ne prévoit. En fait, reconnaît M. Lepelletier « ce système de l'évaluation directe a toujours donné les meilleurs résultats et les évaluations de chancelier sont le plus souvent confirmées par les faits ».

Pour les dépenses, le rôle du Bureau de la Trésorerie est autrement important que ne l'est en France celui de notre Ministère des Finances. Le Bureau va centraliser, coordonner, mais aussi contrôler les propositions (estimates) des diverses administrations.

Au mois d'octobre, c'est-à-dire six mois à peine avant l'ouverture de l'année financière, une circulaire de la Trésorerie invite les administrations à préparer les Estimates. Par un privilège spécial, l'armée et la marine ne reçoivent pas cette circulaire, mais des règlements particuliers dont le dernier, en date de 1870, leur prescrivent de déposer leurs projets au moins trois semaines

lui-même que l'on appelle « Budget » en Angleterre. Pour plus de commodité nous continuerons à employer le mot budget dans son sens français.

avant la réunion du Comité des subsides de la Chambre des Communes. La préparation du budget des dépenses, ainsi faite à une époque rapprochée de la période d'exécution du budget permet de prévoir avec plus de certitude les besoins futurs, et d'écarter de nombreuses chances d'erreur.

Contre les exagérations de demandes, va s'exercer le contrôle de la Trésorerie. En France, dit Leplay, aucun homme d'Etat n'a devant le public français la responsabilité du budget français. Le Ministre des Finances est sans défense contre les demandes de ses collègues. En Angleterre, il n'en est pas ainsi. La Trésorerie a le droit de contrôler les estimates présentés par les administrations. Sur les estimates des services civils ce contrôle est très sévère. Le Bureau a le droit de diminuer ou de retrancher. On a pu comparer la Trésorerie à un Tribunal de droit commun. Vis-à-vis de l'armée et de la marine les attributions du « Board of the Treasury » sont moins étendues. Le temps fait souvent défaut pour un examen minutieux des propositions présentées. Mais les grosses questions de dépenses relatives à ces départements ont été débattues en Conseil de cabinet, car ce sont des questions de politique générale.

En cas de conflit entre la Trésorerie et un département ministériel on en appelle au premier ministre, puis au Cabinet tout entier. Il faut alors nécessairement qu'un des ministres cède ou qu'un compromis s'établisse. Mais la haute autorité du premier Lord de la Trésorerie qui cumule généralement ses fonctions avec la qualité de leader du parti au pouvoir assure au Bureau de la

Trésorerie une influence prépondérante. Il faut remarquer d'ailleurs qu'à la différence du ministère français des finances, le Bureau de la Trésorerie est composé presque uniquement de membres influents du Parlement; ce qui, vis-à-vis de l'assemblée, donne un grand poids à ses décisions.

La préparation du budget anglais est facilitée et rendue plus rapide par l'existence du « Consolidated fund » : Le Fonds consolidé est constitué par un ensemble de dépenses votées par des lois spéciales et dont ni le principe ni le quantum ne sont remis en question chaque année à propos du budget. Ces dépenses très diverses comme nature (1) comprennent environ les trois huitièmes du budget anglais.

On peut faire la même observation au sujet des recettes. Les impôts anglais, à l'exception de quelques impôts indirects et de l'income-tax sont permanents, et leur perception n'a pas besoin d'être autorisée chaque année. Mais, nous le verrons, des précautions sont prises pour que les sommes perçues ne soient mises à la disposition du gouvernement que pour satisfaire aux dépenses déjà votées.

La présentation, la discussion et le vote du Budget

L'existence de dépenses et d'impôts permanents facilite non seulement la préparation du budget, mais

(1) On y trouve la dotation de la couronne, les traitements des grandes ambassades, les arrérages de la dette inscrite... et aussi le traitement du vicaire d'une petite île et d'un portier de palais.

aussi sa discussion. Et cela a bien son importance en Angleterre, où de tradition la présentation du budget est tardive.

Les Estimates arrêtés par la Trésorerie ne sont jamais déposés devant la Chambre des Communes avant le commencement de l'année financière. De 1890 à 1905, a-t-on remarqué, la présentation du budget a toujours été postérieure au 15 avril, sauf en 1899 (13 avril), et en 1900-01 (5 mars), et chose remarquable, le chancelier semble s'excuser de cette hâte. « Il n'est pas dans l'usage, dit-il, de présenter le budget avant l'heure, mais ce n'est pas un fait sans précédent et je suis sûr que la Chambre voudra bien comprendre qu'il y a des moments où la présentation du budget avant la date habituelle est absolument justifiée. (1) »

Le Budget, ainsi présenté à la Chambre après l'ouverture de l'année financière, n'a fait encore l'objet d'aucun examen parlementaire. Il n'existe pas en Angleterre de commission du budget. Cependant la Chambre des Communes n'aborde pas directement la discussion. Les Estimates sont d'abord examinés par ce que l'on appelle les « Comités de la Chambre entière (Committee of the whole House) : Comité des subsides, et Comité des voies et moyens.

Le Comité de la Chambre entière est composé de tous les membres de la Chambre qui veulent assister à la séance. Il est constitué par le simple fait d'un changement de président. Le Speaker descend du fauteuil et

(1) M. F. LEPelletier : « Revue de science et de législation financière », 1905, page 125.

un président spécial, « le chairman » le remplace. Dans la séance du comité règne une plus grande liberté. La discussion est plus familière et chaque membre peut prendre plusieurs fois la parole. On a vanté cette procédure du comité de la Chambre entière en l'opposant à notre commission du budget, dont la composition risque d'éliminer des personnalités financières marquantes. Mais la grande différence entre la Commission française et le Comité anglais, c'est que ce dernier n'accomplit pas une œuvre ininterrompue et de longue haleine. Après chaque séance du Comité, les résolutions adoptées sont portées devant la Chambre en séance régulière. Le speaker reprend la présidence et le chairman devenant rapporteur fait devant la Chambre l'exposé des décisions du Comité. Une nouvelle discussion est possible, mais d'une durée très limitée et l'on procède au vote.

Il y a deux sortes de réunions du Comité de la Chambre entière. Tantôt la Chambre se réunit en comité des subsides (Committee of the supply), tantôt en comité des voies et moyens (Committee of the Ways and Means).

Dans le comité des subsides on s'occupe de l'examen des Estimates, de l'autorisation des dépenses. Le comité des voies et moyens est chargé de couvrir les dépenses en accordant les fonds nécessaires et en indiquant où ils seront pris. C'est en outre lui qui est chargé de contrôler l'équilibre budgétaire entre les recettes et les dépenses, de discuter les propositions financières du Chancelier et de fixer les impôts à percevoir pendant l'année.

Autrefois le Comité des voies et moyens ne commen-

çait ses travaux qu'après examen complet des Estimates par le Comité des subsides. Actuellement, ils opèrent concurremment.

Les Comités siègent généralement une fois par semaine, et leur examen dure jusqu'à la fin de la session, vers le mois d'août.

Alors intervient l'« Act of Appropriation ». C'est la véritable loi du budget anglais, mais elle constitue une simple formalité très solennelle qui donne lieu à l'intervention du souverain, lequel « déclare accepter la bénévolence de ses loyaux sujets des communes. »

L'Appropriation bill récapitule les résolutions adoptées par les comités et sanctionnées par le vote consécutif de la Chambre. (1)

L'appropriation-bill est ensuite transmis aux Lords à fin d'approbation. Mais le pouvoir des Lords est très réduit. Ils ne peuvent rien modifier et doivent approuver ou rejeter l'ensemble de la loi. Encore ce droit de rejet est-il plutôt théorique.

« Les Lords, dit M. Georges Louis, n'ont guère « conservé de leur ancienne autorité qu'un droit de « remontrance qui n'est pas sans quelque analogie avec « celui de nos anciens Parlements. Un second vote des « Communes équivaut souvent à un lit de justice (2) ».

(1) Quelque temps avant l'acte d'appropriation est intervenu le tax-bill, ou loi modificative des recettes, qui détermine la nature et le taux des impôts dont le vote annuel est nécessaire, ou de ceux qui sont nouvellement créés.

(2) « Bulletin de la Société de législation comparée », 1877 : Le vote des lois de finances en Angleterre et aux Etats-Unis.

Depuis, l'autorité des Lords n'a fait que faiblir sous les attaques du parti libéral.

L'acte d'approbation, approuvé par les Lords est renvoyé aux Communes et quand la Chambre est convoquée pour être prorogée, le speaker porte le bill à la barre de la Chambre des Lords et le remet au « Clerck of the Parliaments » pour être présenté à l'approbation de la Couronne.

La discussion du budget anglais se prolongeant ainsi pendant à peu près la moitié de l'année financière qu'il doit régir, il est néanmoins nécessaire de pourvoir aux services publics pendant la longue période qui s'écoule avant le vote de la loi. De là la nécessité de votes partiels que l'on a comparés aux douzièmes provisoires français : « On est amené, dit M. Lepelletier, à accorder
« au gouvernement des acomptes (accounts) sorte de
« douzièmes provisoires grâce auxquels le principe de
« l'autorisation préalable est respecté. D'une part la
« Chambre ouvre des crédits (supplies) c'est-à-dire
« qu'elle permet de faire telle dépense à concurrence
« d'une somme déterminée, d'autre part elle accorde
« les fonds nécessaires pour assurer le paiement des
« allocations consenties. Ces autorisations, ajoute-t-il,
« sont confirmés par les Lords et par le souverain et
« forment autant d'autant d'actes du Parlement. Les
« sommes qu'elles mettent à la disposition de la Tré-
« sorerie, ne sont pas accordées en bloc, sauf pour la
« guerre et la marine, mais imputées sur chacun des
« votes qui forment la principale division des esti-
« mates. »

Ainsi, le provisoire anglais ne consiste pas comme en France dans l'allocation forfaitaire de crédits applicables à toutes fins pour une durée déterminée. Il cons-

titue plutôt une mise en application immédiate des parties déjà votées du budget sans attendre l'acte final qui ne sera qu'une récapitulation. M. Arnauné dans l'« Economiste français » du 11 avril 1885 explique ainsi le mécanisme des « votes on accounts » : « De temps à autre, dit-il, la Chambre réunie en comité des voies et moyens accorde à la Trésorerie des crédits (grants) pour faire face aux dépenses déjà votées c'est-à-dire qu'elle lui donne l'autorisation de puiser dans l'Echiquier 6-8-15 millions pour couvrir les dépenses qu'elle a autorisées », Et comme M. Lepelletier, il indique que les sommes ne sont pas accordées en bloc mais impliquées sur chacun des votes qui forment la principale division des estimates.

En somme la pratique anglaise connaît trois sortes de crédits provisoires :

D'abord les crédits votés en bloc, avant l'ouverture de l'année financière, pour la guerre et la marine. Ces crédits se rapprochent des douzièmes provisoires français en ce sens qu'un chiffre global est voté sans détermination des dépenses auxquelles il va s'appliquer. De même le vote est assez rapide. Mais d'autre part dans le courant de la discussion du budget un supplément de crédits peut être demandé et accordé au moment où chacun des 25 « votes » qui composent le budget de la guerre ou de la marine est obtenu.

Les Estimates des services civils sont divisés en sept classes dont chacune est subdivisée en un grand nombre de « votes » ou chapitres. Ici il n'y a pas de virement possible et les crédits votés spécialement pour tel chapitre doivent lui être appliqués, aussi est-il souvent

indispensable, avant que tel chapitre vienne à son tour en discussion, de le mettre au rôle de la Chambre pour obtenir les crédits provisoires immédiatement nécessaires. Il faut obtenir une décision du Comité des subsides, ratifiée par la Chambre, et une décision du comité des voies et moyens également ratifiée. C'est là ce que nous appelons la deuxième sorte de crédits provisoires. L'examen de la Chambre, en principe, sera assez rapide car il devra y avoir une discussion nouvelle, soit en comités, soit dans la Chambre quand il viendra à son tour.

Un publiciste anglais, M. H. Fowler (1), dans une lettre au *Time* en janvier 1888, se plaint amèrement des longueurs qu'entraîne cette pluralité de discussions (2) : « Dans le système actuel, dit-il, la Chambre des Communes a toujours chaque année, quatre et quelquefois cinq occasions de discuter les dépenses de l'Etat. 1° les votes provisoires ; 2° les votes ordinaires ; 3° l'approbation de ces votes quand ils viennent devant la Chambre ; 4° le Bill d'appropriation et parfois les crédits supplémentaires... Rien, poursuit-il, ne peut justifier dans un « vote on account » visant la dépense normale d'une période limitée, la discussion de chaque article de cette dépense. Le montant total de ce vote devrait être la seule chose à débattre, toutes précautions d'ailleurs étant prises contre un nouveau vote qui entraînerait un nouveau principe ».

Au point de vue des crédits provisoires que nous

(1) Actuellement, sauf homonymie, membre du Cabinet Asquith.

(2) « Bulletin de statistique et de législation comparée », 1888 p. 693

venons d'examiner, la critique de M. Fowler est justifiée mais elle n'a pas de raison d'être vis-à-vis de ceux de la troisième sorte qui sont les plus nombreux et en qui réside l'économie véritable du système anglais.

Au fur et à mesure du vote des chapitres de dépense, des crédits, soit correspondant, soit inférieurs, sont accordés au gouvernement pour faire face aux besoins immédiats. C'est très intentionnellement que l'acte d'appropriation est reporté à la fin de la session des Chambres. Il faut en chercher la cause dans des raisons historiques de méfiance du Parlement vis-à-vis de l'exécutif. C'est pour ces raisons indépendamment de toute considération financière que le budget est voté au cours de l'année qu'il régit, et que les crédits sont ainsi dosés au gouvernement.

Ceci paraît contradictoire avec la permanence des impôts et de la perception qui s'effectue d'une façon continue et sans besoin d'une autorisation annuelle. Il semble qu'ainsi des sommes considérables doivent être à la disposition de fait du gouvernement. Il n'en est rien.

Les sommes encaissées sont versées à la Banque d'Angleterre au compte de l'Echiquier. Elles ne sont à la disposition des administrations qu'une fois transférées dans la Caisse du « Paymaster général ». Pour opérer ce transfert, des formalités doivent être remplies, où interviennent le contrôle de la Trésorerie et celui du « Comptroller and auditor general ». Ce dernier est chargé de s'assurer que des crédits à due concurrence ont été accordés par le Parlement. Son refus de visa est absolument prohibitif et il faut en appeler au Parle-

ment (1). Toute garantie est donc assurée aux prérogatives financières de ce dernier.

Ainsi, de nombreux chapitres du budget ne sont soumis qu'à une discussion unique et cette discussion est définitive. Quand pour tel chapitre le crédit correspondant est accordé, c'est à titre provisoire, mais on peut dire pourtant qu'en réalité tout est terminé pour cette portion du budget. Le budget est aussi voté par tranches et immédiatement exécuté. La nécessité de voir figurer ces budgets partiels dans l'acte récapitulatif, dans l'acte d'appropriation ne constitue qu'une garantie vis-à-vis de la Couronne, une façon de donner plus de solennité aux concessions accordées déjà par le Parlement.

Dans le courant de la session plusieurs Bills sont régulièrement promulgués. Chacun de ces Bills réunit plusieurs des résolutions arrêtées en Comité des voies et moyens et adoptées par la Chambre qui ont pour objet d'accorder des crédits provisoires. Après avoir passé à la Chambre des Lords et reçu l'approbation de la Couronne ces bills deviennent des « Ways and Means acts on Consolidated fund acts » et portent autorisation parlementaire pour le paiement des dépenses tant que se continue la session et que l'acte d'appropriation n'a pas encore été voté.

Et ces dernières lignes font bien ressortir la caractéristique du provisoire anglais : « Tant que l'acte d'appropriation n'a pas été voté... De cela il n'y a rien à dire.

(1) Le « Comptroller and auditor general » est un des plus hauts fonctionnaires et très indépendant. Son traitement est payé sur le fonds consolidé. Il ne peut être révoqué par la Couronne que sur la demande du Parlement.

L'appropriation act, loi générale et récapitulative qui met en balance les dépenses et les recettes fait évidemment cesser le régime provisoire, mais c'est l'autre hypothèse qui est remarquable » ou tant que se continue la session.

Les crédits provisoires votés, au moins ceux de la troisième sorte sont équivalents aux chapitres des Estimates auxquels il s'applique : « Alors, dit Auson, que les Communes ont déjà voté les dépenses correspondantes, il est d'usage d'autoriser par statut le paiement sur le fonds consolidé, et cela après que la Chambre a voté le crédit *et pour le même montant* (1) ». Le crédit total est ainsi accordé pour chaque chapitre des estimates ; le provisoire est voté pour toute l'année, mais conditionnellement. L'autorisation parlementaire ne vaut que pour la durée de la session. Il en résulte que si la Chambre ne se sépare pas, l'acte d'appropriation pourrait sans inconvénient être reporté au dernier jour de l'année financière.

Ce système, avons-nous dit, s'explique par des raisons historiques. Le Parlement a voulu garder barre sur le pouvoir exécutif.

Aussi peut-on se demander, avec M. Leroy-Beaulieu, si la régularité des budgets anglais existe par le système des votes partiels ou malgré ce système.

C'est la seconde hypothèse qui nous paraît juste.

Gaspillage du temps public, impossibilité d'empêcher le gaspillage de l'argent public, telles sont les caracté-

(1) AUSON : « Lois et coutumes constitutionnelles de l'Angleterre ». Tome I : Le Parlement.

ristiques principales du système d'après M. Fowler et le résultat, toujours d'après lui, « c'est qu'on accepte « presque invariablement les chiffres proposés par le « Gouvernement. Le contrôle effectif que la Chambre a « le devoir d'exercer est pratiquement laissé aux mains « du pouvoir exécutif ».

La pratique anglaise des votes partiels écarte toute idée d'unité du budget. « Le Budget anglais dit M. Léon Say n'a pas d'unité » (1), et cela résulte de la non concordance du vote des recettes et des dépenses. Le Budget des recettes consiste dans le simple exposé oral du chancelier. Les dépenses peuvent être votées définitivement alors que des crédits provisoires sont seulement accordés. L'unité n'existe même pas dans le vote de ces crédits. Et, continue Léon Say, si l'unité du budget n'est pas connue en Angleterre, ce n'est pas une raison de décider contre le principe. Les choses vont bien en Angleterre, quoiqu'il n'y ait pas d'unité dans le budget, mais elles n'en vont pas mieux pour cela ».

En admettant même que la pratique anglaise des votes partiels ait d'heureux résultats, on ne saurait acquérir en France, par une imitation servile, les mêmes avantages. Les conceptions sont trop différentes. Depuis que la notion d'un budget public existe en France, on cherche à clarifier ce budget, à en faire un tout homogène, à obtenir qu'il soit préalablement voté. Faire voter dans le courant de l'exercice le budget tel qu'il est compris chez nous est impossible. Modifier complètement notre système

(1) Le Budget devant les Chambres : « Revue des Deux-Mondes » du 15 janvier 1885.

financier pour un résultat problématique, ne serait pas moins dangereux. « Le Budget préalable, dit Léon Say, est la garantie du pouvoir exécutif... entamer le principe du caractère préalable du budget, c'est faire les affaires de la Convention (1) », danger non chimérique dans notre pays où la Chambre n'a que trop de tendance à s'arroger la toute-puissance.

L'Angleterre ressent le minimum des inconvénients que contient en germe son système, grâce à la forte discipline qui règne dans les Assemblées, « discipline qui permet au Cabinet d'avoir un plan financier et de lui faire traverser victorieusement toutes les phases compliquées de la procédure (2). Et telle est l'opinion exprimée par M. Leroy-Beaulieu dans « l'Economiste Français ». « Ce qui permet aux Anglais, dit-il, de ne pas souffrir du vote du budget dans le courant de l'exercice, c'est l'autorité ministérielle qui, chez eux, est intégrale, et l'habitude de la Chambre de ne prendre aucune initiative directe dans les questions budgétaires (3) ».

Le rôle effacé de la Chambre des Lords, qui se contente d'enregistrer les votes partiels, quand ils ne sont pas mis à exécution avant de lui être soumis ; le contrôle effectif et sévère des ordonnancements par le Comptrolor auditor général ; l'existence d'un fonds consolidé qui abrège les discussions, tout cela concourt à rendre possible la procédure suivie pour le vote du budget, et

(1) Article précité dans la « Revue des Deux-Mondes ».

(2) RAMOND : La préparation et le vote du budget en Angleterre et aux Etats-Unis.

(3) « Economiste français » du 14 janvier 1888.

en atténue, dans une certaine mesure, les inconvénients.

En un mot, le système budgétaire anglais forme un tout dont les diverses parties ne sauraient être considérées isolément. Il est impossible de comparer avec fruit, les votes partiels anglais et les douzièmes provisoires français et surtout de conclure des uns aux défauts ou à la valeur des autres, car on peut appliquer à ces éléments du système ce que M. Georges Louis dit du système tout entier : « Il n'y a rien de commun, ni dans la
« forme, ni dans les détails, ni dans le mode de présen-
« tation et de discussion entre le budget anglais et le
« budget français ».

CHAPITRE II

Le Système budgétaire belge

Si le système budgétaire anglais diffère trop du nôtre pour que nous y puissions trouver des éléments de comparaison utiles ou des raisons d'imitation partielle, allons-nous trouver ces éléments dans la pratique couramment suivie en Belgique ?

Là, comme chez nous, l'année financière se confond avec l'année civile, la comptabilité par exercice est pratiquée, l'universalité du budget est un principe au moins depuis la réforme de 1895.

Mais l'unité du budget n'est pas réalisée. Depuis de longues années, sauf la courte exception de 1884, plusieurs projets sont toujours présentés.

Actuellement, quatorze projets distincts sont soumis aux Chambres, dont un concerne les voies et moyens, un second les recettes et les dépenses pour ordre et douze le reste des dépenses.

Chaque ministre prépare le budget de son département. Le budget des voies et moyens est préparé par le Ministre des Finances.

On n'emploie pas pour les évaluations budgétaires un système automatique de prévision, mais bien comme en Angleterre le système de l'appréciation directe.

Jusqu'en 1900, la loi des finances devait être déposée dix mois au moins avant l'ouverture de l'exercice. En réalité, le dépôt était fictif et toutes sortes de modifications étaient introduites avant la discussion réelle. Aussi la loi du 24 juillet 1900 a-t-elle consacré la situation de fait en édictant que : le projet de budget est imprimé et distribué aux membres des Chambres législatives par les soins du département de finances et des travaux publics au plus tard le 31 octobre de l'année qui précède l'ouverture de l'exercice financier.

La préparation a généralement lieu de juillet à septembre.

Le budget est voté annuellement sauf la liste civile fixée pour la durée du règne. Cependant les crédits extraordinaires sont votés pour trois ans et reportés s'il y a lieu d'année en année.

Le dépôt du budget doit avoir lieu en premier lieu à la Chambre des Représentants. Pour la discussion, à la différence de la pratique française, on suit la procédure ordinaire des lois. Aucune Commission n'est spécialement instituée pour l'étude du budget. Un examen préalable a pourtant lieu dans les sections ou bureaux renouvelés chaque mois. On peut trouver cependant un embryon de Commission dans ce que l'on appelle la Section centrale ou réunion des rapporteurs nommés par les sections. La Section centrale nomme à son tour un rapporteur qui prendra la parole devant la Chambre toute entière. Généralement, le budget des voies et

moyens est voté en premier lieu et son étude est assez souvent terminée avant l'ouverture de l'année financière (1).

Pour les dépenses, comme il est matériellement impossible d'obtenir le vote avant le 1^{er} janvier, il faut nécessairement recourir aux crédits provisoires. « Ces crédits, nous dit M. Dubois, sont d'un usage ancien dans le pays, ce qui a fait dire à certains auteurs (2) qu'ils fonctionnent comme une institution normale (3).

Pour pénétrer le mécanisme de ces votes d'acomptes en Belgique, prenons un exercice quelconque et considérons l'exposé des motifs de la loi portant ouverture de crédits provisoires.

Dans la séance du 20 décembre 1892 à la Chambre des Représentants (4) la loi est ainsi présentée :

« Messieurs, les budgets de dépenses qui ont été votés à ce jour par la Chambre et qui le seront vraisemblablement par le Sénat avant l'expiration du mois sont les suivants : Voies et moyens, dotations, affaires étrangères, intérieur et instruction publique, guerre, gendarmerie, finances et non valeurs.

(1) Ce procédé de voter les recettes avant les dépenses appliqué une seule fois en France, en 1885, donna lieu aux plus violentes critiques, notamment de MM. Buffet et Léon Say ; seules, disait ce dernier, les dépenses nécessaires prévues peuvent autoriser la perception des recettes et l'établissement d'impôts (Sénat, séance du 27 décembre 1884).

(2) MM. BOUCARD et JEZE, dans leurs « *Eléments de la science des finances* », soutiennent cette opinion.

(3) M. Ernest DUBOIS, professeur à l'Université de Gand : *Chronique financière* dans la « *Revue de science et de législation financière* », 1903.

(4) « *Annales Financières Belges* » : Chambre des Représentants 1892-93, page 87.

« D'après les ordres du roi, j'ai l'honneur de soumettre à la Chambre un projet de loi ayant pour objet d'ouvrir au Gouvernement des crédits provisoires à concurrence du quart environ des budgets de dépenses qui ne pourront être votés que dans les premiers mois de l'année 1893 (1).

« Afin d'assurer la marche des deniers publics il importe que ces crédits soient mis à la disposition du Gouvernement dès le premier janvier, j'ai en conséquence l'honneur, Messieurs, de vous prier de vouloir bien soumettre d'urgence à vos délibérations le projet de loi ci-annexé. Le Ministre des finances, etc.

« *Projet de loi.* — Après le préliminaire. Notre Ministre des finances présentera en notre nom à la Chambre des Représentants le projet de loi dont la teneur suit :

Article premier. — Des crédits provisoires à valoir sur le budget des dépenses ordinaires de l'exercice 1893, sont ouverts savoir :

« Au Ministre des finances pour le service de la dette publique.....	26.712.000 fr.
« Au Ministre de la Justice.....	4.650.000 »
« Au Ministre de l'agriculture de l'industrie et des travaux publics....	4.360.000 »
« Au Ministre des chemins de fer des postes et des télégraphes.....	25.540.000 »

(2) Comme on le voit, une grande partie du budget est déjà votée et doit être exécutée d'après les votes acquis. Le retard pour tels projets n'entraîne pas de retard dans l'application des autres.

« Article 2. — La présente loi sera exécutée le 1^{er} janvier 1893. Donné à... »

Dans la séance du 22 décembre 1892 le rapport sur la loi est présenté par M. de Ledelaer. Nous ne trouvons pas ici les récriminations habituelles chez nous non plus que les aperçus historiques et les considérations générales que tout bon rapporteur se croit tenu de fournir. C'est une simple et sèche répétition du projet de loi : « Messieurs, dit le rapporteur, les crédits provisoires qui sont demandés concernent tels et tels ministères pour tant... soit le quart environ de ces budgets. La Commission a l'honneur de vous proposer l'adoption du projet de loi ». Sans discussion, l'on passe au vote et l'on approuve.

La pratique belge des crédits provisoires diffère donc à la fois et de la pratique anglaise et de la pratique française.

A la différence de l'Angleterre, les crédits provisoires sont accordés sans attendre que le vote des dépenses ait été obtenu, et sans corrélation avec tel ou tel chapitre de dépenses. Les crédits sont votés en bloc pour chacun des ministères.

A la différence de la France, les chiffres de crédits sont votés distinctement pour tel ou tel ministère. De plus il n'est accordé de crédits provisoires que pour les projets de budget dont la discussion n'est pas encore terminée par les Chambres. Les projets déjà votés par la Chambre des Représentants et le Sénat entrent immédiatement en application.

D'autre part, comme en Angleterre, il existe en Belgique, un contrôle préventif des ordonnancements. Ce

contrôle, exercé par la Cour des comptes, n'a pas un caractère aussi nettement prohibitif que celui de l'auditor général anglais. Tous les ordonnancements doivent être visés par la Cour. Mais cette nécessité du visa équivaut à un simple droit de remontrance, car le Conseil des ministres après délibération peut exiger que le visa soit fourni. Il ne reste à la Cour, si elle juge à propos d'en faire usage, que le droit de porter le fait à la connaissance des Chambres.

L'utilité de ce contrôle est pourtant appréciable. La Cour refuse en effet le visa pour toute dépense dont le principe n'aurait pas été admis antérieurement par la législature.

En somme les crédits provisoires tels qu'ils sont pratiqués à Belgique paraissent offrir le minimum d'inconvénients :

Le retard dans le vote de telle ou telle partie du budget n'a pas pour effet de retarder la mise en œuvre du budget tout entier.

Le Budget des recettes, généralement voté en temps utile permet l'application immédiate de toutes réformes à cet égard. Et le contrôle enfin de la Cour des comptes, malgré sa faiblesse relative constitue, selon les propres termes de M. Dubois, un frein salutaire qui atténue l'inconvénient du système des crédits provisoires.

Mais précisément, ce minimum de malheureux résultats ne peut être obtenu que grâce à la pratique abusive de la pluralité des budgets contre laquelle on essaye parfois de réagir. Il faut aussi que chacun de ces budgets partiels soit porté devant le Sénat dès leur vote par la

Chambre des Représentants sans attendre que le vote sur l'ensemble du budget soit acquis.

Et de telles nécessités paraissent rendre impossible l'introduction en France de ce système. Le génie budgétaire français, s'il nous est permis de parler ainsi est contraire au système de la pluralité des budgets, et tous les efforts au cours du xix^e siècle ont tendu à assurer l'unité d'une façon de plus en plus sévère (1).

Quant au vote parallèle du budget par le Sénat et par la Chambre, il paraît incompatible avec les termes mêmes de la Constitution de 1875 et la Chambre toujours jalouse de ses prérogatives financières ne consentirait jamais à le voir admis.

En Belgique même d'ailleurs, les votes provisoires ont trouvé de violents détracteurs.

Un professeur de l'Université de Gand, M. Ernest Du-bois déjà cité apprécie comme il suit le système dans la « Revue de science et de législation financière ». « Les « crédits provisoires, dit-il, constituent en réalité un mal « invétéré, un abus, qui, d'ancienne date, est l'objet de « critiques sévères. Car ce régime aboutit en réalité à « supprimer, du moins à énerver et à rendre illusoire « l'action du Parlement. »

(1) Une tendance importante déjà existe en France en faveur de l'adoption de budgets multiples, mais non pas au sens belge du mot. Le développement des budgets modernes nécessitera peut-être la création de budgets indépendants pour les Postes et les Chemins de fer etc., en un mot pour tous les services publics susceptibles de posséder la personnalité morale et faut-il ajouter, susceptibles de mettre en balance des recettes et des dépenses correspondantes.

DEUXIÈME PARTIE

La Pratique française

Certaines constitutions étrangères, prévoyant la possibilité de retard dans le rôle du budget, ont indiqué expressément de quelle manière il serait remédié à ce retard et comment il serait pourvu aux nécessités des services publics (1).

Nous ne trouvons rien de pareil en France, c'est la pratique parlementaire seule, c'est l'étude successive des lois portant ouverture de crédits provisoires, qui nous feront connaître à la fois, et le mode d'application de ces lois, et leur caractère juridique.

(1) C'est ainsi qu'en Espagne, la loi constitutionnelle dispose que : au cas où le budget n'est pas voté avant l'ouverture de l'exercice, le dernier budget est prorogé en recettes comme en dépenses.

De même, l'article 71 de la Constitution Japonaise édicte que, « lorsque la Diète impériale n'a pas voté le budget, ou lorsque le budget n'a pu être constitué, le Gouvernement applique le budget de l'année précédente. » (M. L. Bouvier : « Revue de science et de législation financières », 1906, p. 300.) C'est le procédé qui fut appliqué en 1902 et 1903. Pendant deux ans, le budget fut calqué sur celui de l'année précédente, avec toutefois les modifications indispensables.

CHAPITRE PREMIER

Le contenu des lois de douzièmes

Les lois de douzièmes contiennent généralement les dispositions suivantes :

Ouverture au titre du budget général de crédits provisoires, à concurrence de tant... applicables à telle période.

Ouverture de crédits, au titre des budgets annexes, pour la même période.

Délégation au Gouvernement du droit de répartir, par ministères et par chapitres, les crédits accordés, au moyen d'un décret du Président de la République.

Indication que les crédits provisoires se confondront avec ceux accordés pour l'année entière par la loi de finances.

Un deuxième paragraphe est consacré à la fixation des impôts dont la perception est autorisée, à la mise en vigueur de la loi des contributions directes, à des autorisations de taxes communales ou départementales (1).

(1) « Continuera d'être faite pendant le mois de... la perception, conformément aux lois existantes, des divers droits, produits et revenus au profit des départements, des communes, des établissements publics et des communautés d'habitants dûment autorisées. »

Tels sont les éléments essentiels de la loi provisoire.

Dans un titre spécial sont ensuite énumérés les moyens de service et dispositions annuelles : détermination des services pouvant seuls donner lieu à des ouvertures de crédits supplémentaires ; ouverture de crédits pour les inscriptions de pensions militaires, maritimes et coloniales ; autorisation d'émission de bons du Trésor (1) ; *autorisations d'engagements* pour le service vicinal, créations d'écoles, constructions scolaires et subventions aux communes.

A la fin de chacun de ces articles figure toujours la disposition suivante : « Ces autorisations d'engagements » se confondront avec celles qui seront accordées pour « l'année entière par la loi de finances de l'exercice. »

La loi contient encore des articles fixant le maximum des sommes applicables aux travaux à exécuter pendant la durée du provisoire.

Enfin, le texte se termine par la formule impérative interdisant toute perception autre que celles autorisées par la loi.

Outre ce contenu, qui est pour ainsi dire de l'essence de la loi portant ouverture de crédits provisoires, et que l'on retrouve chaque fois, il arrive souvent que des dispositions étrangères sont incorporées. Et ce procédé blâmable dans les lois annuelles de finances, l'est plus encore si c'est possible dans une loi dont le vote est, par hypothèse, hâtif et peu étudié.

Sans remonter bien haut, l'on peut voir, en 1887, la

(1) Cette autorisation est généralement accordée dans les limites du maximum fixé pour l'exercice précédent.

loi des douzièmes modifier le taux de l'intérêt à servir aux Caisses d'Epargne postale et privées. La loi des douzièmes pour 1893 s'occupe de la conversion de l'Emprunt Morgan. La loi pour 1897 fixe une nouvelle nomenclature pour les produits de l'enregistrement. La loi accordant un douzième pour mars 1899 apporte des changements dans la comptabilité publique. La loi du 30 décembre 1900 supprime la retenue de 3 0/0 sur la solde du personnel non officier de la marine. La loi du 26 décembre 1901 s'occupe des délégations financières algériennes. La loi des douzièmes pour 1903 modifie le mode de réclamation en matière de contributions directes. Enfin, nous voyons la loi pour 1907 modifier la taxe militaire et la redevance sur les mines.

Ainsi ces adjonctions budgétaires se multiplient dans les dernières lois provisoires.

Dans les lois annuelles de finances, ce contenu parasite amène du retard et c'est lui souvent qui nécessite l'expédient des douzièmes. Dans les lois de crédits provisoires les adjonctions risqueraient d'amener l'arrêt de tous services si la sagesse des Chambres ne leur faisait terminer à temps la discussion.

Cette incorporation de dispositions étrangères dans les lois de douzièmes a lieu soit pour permettre l'application immédiate de telle ou telle réforme, soit pour forcer la main au Sénat (1).

(1) Une pratique analogue est suivie aux Etats-Unis pour forcer la main au Président. Celui-ci doit ratifier ou rejeter en bloc les lois de finances. C'est pourquoi les Chambres y introduisent toutes sortes de dispositions étrangères ou « riders » qui doivent passer avec la loi.

Aussi ce dernier proteste-il généralement contre les adjonctions budgétaires.

En 1900, le Président de la Commission des finances du Sénat, M. Magnin, réclamait la disjonction de réformes incorporées à la loi des douzièmes. Mais le principe même de cette incorporation fut vivement défendu par M. Waldeck-Rousseau, président du Conseil « Dans une loi de douzièmes, dit-il, il faut souvent se préoccuper non seulement de cette nécessité précaire d'assurer le fonctionnement des services publics ; mais encore de cette nécessité tout au moins égale, je dirai même supérieure, de ne pas rendre impossible dans l'avenir des modifications qui peuvent être indispensables dans l'exercice suivant (1)... Il est impossible de soutenir, ajoute-t-il, que la loi des douzièmes en tant que loi ne peut pas contenir dans son texte une disposition quelconque (2) ».

Les articles supprimés par le Sénat furent rétablis par la Chambre et acceptés ensuite par le Sénat avec la réserve timide que cela ne devrait pas constituer un précédent.

Sans s'attarder outre mesure à l'étude de ces adjonctions budgétaires, que l'on peut défendre pour un intérêt occasionnel ou temporaire mais que la plupart des auteurs s'accordent généralement à regretter, il convient pour délimiter les droits respectifs du Gouvernement et des Chambres en matières de crédits provisoires, de déterminer le caractère même de cette loi.

(1) Cet argument de M. Waldeck-Rousseau en faveur des adjonctions vient à l'appui de l'opinion plus loin soutenue par nous, que le budget provisoire ne constitue pas un budget spécial indépendant du budget futur.

(2) « Journal Officiel » : Débats du Sénat, 29 décembre 1900, page 1118.

CHAPITRE II

Détermination du caractère de la loi des douzièmes

La loi des douzièmes doit-elle être considérée comme une loi matérielle ou ne faut-il voir en elle qu'une loi formelle, simple acte administratif rendu sous forme législative.

Dans une suite d'articles parus en 1897 (1), MM. Bouvier et Jèze refusent aux lois annuelles de finances le caractère de lois matérielles.

Le budget, nous disent-ils, est, par définition, l'acte qui prévoit et autorise les recettes et les dépenses de l'Etat.

La loi annuelle des finances paraît donc pouvoir se résumer en deux articles : la fixation des dépenses, la fixation des recettes. Il semble qu'il n'est besoin ni d'une loi, ni d'un Parlement pour en arriver là. D'autre part la procédure est différente de celle des lois ordinaires. La

(1) « Revue de Jurisprudence » 1897 : La véritable notion de la loi et la loi annuelle des finances.

conséquence, c'est que le budget est un simple acte d'administration en forme de loi (1).

MM. Bouvier et Jèze justifient leur conclusion : 1° Par la définition qu'ils donnent de la loi véritable à laquelle d'après eux ne correspondent pas les caractères de la loi annuelle des finances.

2° Par la similitude existant entre le budget de l'Etat et les budgets locaux que l'on n'a jamais songé à qualifier de lois.

3° A l'appui de leur thèse enfin, ils font intervenir les faits de l'histoire.

L'analyse de la notion de la loi les amène à la définition suivante :

« La loi est la règle primordiale et fondamentale régissant les rapports sociaux dans l'intérieur d'un Etat d'une façon générale et permanente. »

En acceptant cette définition ne pourrait-on pas soutenir qu'elle peut s'appliquer à la loi annuelle des finances ?

Le premier caractère admis par la définition c'est que « la loi est un principe juridique, la règle par excellence (2) ».

Le budget est d'autre part défini : l'acte qui prévoit et autorise les recettes et les dépenses de l'Etat. Mais, qu'est-ce qu'autoriser les recettes de l'Etat, sinon

(1) Tous les raisonnements que l'on peut appliquer à la loi annuelle des finances s'appliquent a priori aux lois de douzièmes provisoires, dont les éléments sont plus restreints et plus condensés.

(2) Ici donc intervient la notion de souveraineté de la loi qui à l'avis de certains en est le principal caractère, et sur laquelle nous insisterons plus loin.

enjoindre aux contribuables d'avoir à payer telles ou telles sommes, sinon organiser entre eux et l'Etat des rapports de débiteurs à créanciers. N'est-ce pas là la règle primordiale et fondamentale dont les lois d'impôts ne seront qu'un mode d'application ?

Qu'est-ce qui autorise les dépenses sinon un ordre aux pouvoirs publics d'avoir à exécuter telles opérations avec une injonction de ne pas aller au delà ?

Je sais bien qu'à l'inverse pour MM. Bouvier et Jèze le budget est un acte exécutif « parce qu'il n'est autre chose que la mise en œuvre de la loi qui crée l'impôt, parce que simple acte d'autorisation ». Mais nous pouvons invoquer à notre appui le premier caractère de la définition. Qu'est-ce qui crée ici le principe ? Qu'est-ce qui *crée l'obligation* ? C'est la loi annuelle ! Quant aux détails, quant à la manière dont sera réalisée l'obligation créée ce sont les lois d'impôts qui le déterminent, et l'on concevrait très bien que cette détermination fût laissée à l'arbitraire de l'exécutif. N'y aurait-il pas quelque chose de contraire au caractère souverain de la loi, à voir dans l'acte autorisé, une loi véritable et un simple acte administratif dans l'acte d'autorisation ?

Le deuxième et le troisième caractères de la loi s'appliquent essentiellement à la loi annuelle des finances, et cela résulte de la discussion ci-dessus : « La loi est la règle... régissant les rapports sociaux dans l'intérieur d'un Etat ». Or, nous l'avons vu, la loi annuelle crée : des rapports d'obligation — entre les contribuables et l'Etat.

Reste le dernier caractère qui paraît essentiellement favorable à la thèse des deux savants auteurs :

La loi est la règle qui régit « d'une façon générale et permanente ». Encore le caractère de généralité appartient-il à la loi annuelle des finances qui fixe d'une façon générale les obligations pécuniaires des contribuables envers le Trésor et établit d'une manière non moins générale les limites au droit de l'Etat en matière financière.

Quant au caractère de permanence, la notion de loi ne paraît pas nécessairement l'impliquer.

Une loi est toujours faite pour un certain délai. Ce délai peut être indéterminé (jusqu'à son abrogation) ou déterminé dans l'acte même qui établit la loi sans que cela vicie en rien son caractère, et nous ne répugnons aucunement à voir une loi véritable dans un acte établissant pour tant d'années des peines spéciales relatives à des délits spéciaux. On pourrait refuser à tout acte le caractère de loi si on refuse ce caractère à un acte établissant des défenses générales, qualifiant certaines actions, et instituant des sanctions pénales.

Il n'est pas possible d'assimiler les lois positives aux lois de la nature. Il n'est pas une des lois, dont le caractère immatériel est incontesté, qui n'ait remplacé une loi préexistante. En peut-on dire autant des lois naturelles? Pour les lois positives le délai peut être déterminé ou indéterminé, mais l'histoire du monde connu est là pour affirmer que la permanence n'existe pas. J'entends bien que MM. Bouvier et Jéze ont répondu d'avance à cette objection :

« La loi est permanente, disent-ils, tant que les
« données du problème qu'elle régit sont les mêmes.
« Le législateur à une époque postérieure appréciera
« ces données et modifiera s'il y a lieu la loi. »

La permanence de la loi (ou sa durée indéterminée) aurait donc une seule cause : l'ignorance actuelle du législateur relativement aux données futures du problème.

Mais en quoi l'appréciation postérieure par le législateur du changement de ces données ou, au contraire, son appréciation immédiate de leur durée probable, peuvent-elles modifier le caractère de l'acte ?

Si le législateur se croit actuellement éclairé (il peut faire erreur, c'est entendu) s'il décide que, dans dix ans les circonstances ne devant plus être probablement les mêmes, la règle générale qu'il vient d'établir cessera d'exister à cette époque en quoi cela peut-il atteindre le caractère fondamental de cette règle ?

Et le législateur ne peut-il pas encore être soumis à d'autres influences que celle de son ignorance des choses futures ?

En matière de lois de finances, le législateur peut prévoir sans difficultés qu'au bout d'un court laps de temps des modifications seront nécessaires. Des besoins nouveaux seront nés, certains, plus rares, auront disparu. Et s'il fixe un délai d'un an c'est par un besoin d'ordre et de régularité, car même dans cette courte période il peut se produire des événements qui nécessiteront des changements à la règle établie (1). Ce qui

(1) Cela existe pour les traités internationaux que l'on peut à certains points de vue assimiler aux lois. Si des modifications probables sont à prévoir on traitera pour une période de... ; sinon le traité sera perpétuel, mais ses effets pourtant ne survivront pas aux modifications profondes des circonstances existantes. La règle « *Rebus adhuc Stantibus* » viendra mettre un terme à leur existence. Est-ce à dire que les deux espèces de traites n'aient pas la même nature intrinsèque ?

pousse encore le législateur à ne voter le budget que pour un temps déterminé et court c'est la nécessité d'avoir barre sur le pouvoir exécutif. C'est la nécessité aussi du contrôle des crédits accordés, mais contrôle qui est absolument distinct de l'autorisation.

En réalité, le budget, je ne dis pas les lois d'impôts — pourraient être voté pour une durée infinie. Le législateur pourrait stipuler qu'il sera perçu tant chaque année et qu'une somme de... sera accordée au Gouvernement pour la même période, sans déterminer le moment où la situation établie sera modifiée. Dans ce cas, nous retrouverions dans la loi de finances tous les éléments de la définition précitée. Le fait pour le législateur de déterminer le moment où il statuera à nouveau ne nous semble devoir altérer en rien le caractère de la loi.

Comme arguments historiques, MM. Bouvier et Jèze font état de ce que le droit de faire des lois ordinaires et celui de voter l'impôt n'ont pas été possédés ensemble par les différents pouvoirs.

Mais c'est précisément l'importance plus grande du vote périodique de l'impôt qui a fait conserver ce droit par les Assemblées même après l'abandon du pouvoir législatif ordinaire ou qui le leur a fait revendiquer en premier lieu.

Ce droit et ce pouvoir de voter l'impôt sont toujours la principale raison d'être et la première revendication d'une Assemblée législative distincte.

Enfin, de l'analogie des budgets locaux avec le budget de l'État, il est conclu que ce dernier est comme les premiers, un simple acte d'administration.

Pour répondre à cet argument, il faut distinguer dans

tout budget le compte, le plan de gestion et l'autorisation de percevoir l'impôt. Or, dans les budgets locaux, cette autorisation, cette perception ne peuvent exister qu'en vertu de l'autorisation préalable de la loi de finances et dans les limites fixées par elle. Au budget local manquent deux caractères de la définition : être souverain, s'appliquer dans l'Etat entier. N'a-t-on pas dit d'ailleurs que les décisions d'un Conseil municipal, n'était le caractère de souveraineté qui fait défaut, seraient de véritables lois communales.

En France, MM. Bouvier et Jèze ont trouvé un contradicteur dans la personne de M. Duguit. Pour ce dernier, la loi est « la constatation par les Gouvernements d'une règle de droit objectif⁽¹⁾. Peu importe l'organe politique de qui émane l'acte. Le règlement peut avoir le contenu matériel de la loi. » La généralité, d'après M. Duguit, est l'élément essentiel de la loi.

Or, on ne saurait contester à la loi du budget ce caractère au moins dans la partie qui assure le vote annuel de l'impôt. M. Duguit voit, en effet, dans le budget un tout complexe dont le premier élément consiste dans l'indication de tous les impôts que le Parlement établit pour l'année budgétaire.

« L'acte par lequel le Parlement établit ainsi l'impôt nous dit-il, est assurément une loi au sens matériel. Il contient au premier chef une disposition par voie générale, visant une série indéterminée, de cas, non point faite en vue d'une personne déterminée, d'une espèce spéciale, mais s'appliquant à toutes les person-

(1) L. DUGUIT : « L'Etat, le droit objectif et la loi positive. »

« nes qui se trouveront dans les conditions prévues par « la loi (1) ». Il réfute ensuite l'objection tirée du fait que l'impôt n'est établi que pour un an. Cela n'empêche pas qu'il contienne une disposition générale. La règle n'est pas, il est vrai, permanente si l'on entend par cela suivant l'expression de M. Esmein « une règle établie à toujours ». Mais pour M. Duguit une loi faite pour un temps déterminé peut-être une loi au sens matériel. « Le législateur *constate* que pour un temps déterminé telle chose est règle de droit (2), il ne veut pas prendre d'engagement pour l'avenir ; le droit est continuellement changeant et d'avance le législateur prévoit ces changements pour y adapter les dispositions futures. »

C'est par conséquent dans le vote annuel de l'impôt que M. Duguit fait résider l'élément matériel de la loi du budget. Et l'on ne saurait dire que les lois d'impôts seront des lois véritables mais non le budget car « tout impôt en France, direct ou indirect doit être voté et ne peut être voté que pour un an, et un impôt qui ne serait pas au moins visé dans la loi annuelle des finances serait supprimé par là même et ne pourrait être perçu. Le principe de l'annualité de l'impôt est un principe constitutionnel bien que la constitution de 1875 ne l'ait pas rappelé... Il constitue tout au moins une règle de droit coutumier constitutionnel (3). »

(1) L. DUGUIT, op-eit. page 524.

(2) M. DUGUIT admet que la loi constate le droit mais ne le crée pas. Peut-on dire que le législateur qui fixe l'impôt pour un temps déterminé constate seulement le droit ?

(3) L. DUGUIT. « Droit constitutionnel » 1907.

Une phrase pourtant de M. Duguit rappelée à l'appui de leur thèse par MM. Bouvier et Jèze semblerait donner tort au premier. Le Budget des recettes, aurait-il dit, n'est que « la mise en œuvre de la loi qui crée l'impôt. » Mais, observe postérieurement M. Duguit, cette phrase est le résultat d'un manque de précision. « Nous avons eu tort, dit-il, de ne pas distinguer suffisamment les deux conceptions, celle d'après laquelle l'impôt n'est créé que pour un an, et celle d'après laquelle l'impôt étant voté une fois pour toutes, le montant de son produit est évalué d'avance chaque année. La première est la conception française.

Quant à la fixation des dépenses, M. Duguit voit en elle un acte administratif, décision individuelle faisant naître une situation juridique pour le ministre et parfois aussi pour les créanciers de l'Etat. Cette fonction administrative, reconnaît-il, est conférée au Parlement par les nombreux textes qui depuis 1789 ont décidé que toute dépense devait être au préalable votée et ne pourrait être votée que pour une année. Les lois constitutionnelles ne disent rien à cet égard, mais le principe est incontesté.

Et ceci suggère quelques observations. En droit n'était le principe du vote préalable des dépenses, le gouvernement pourrait engager des dépenses au-delà des crédits votés ; mais ce principe étant reconnu, si les Chambres, bien que déléguant leur pouvoir de répartition au Gouvernement, ont marqué une limite à leur délégation par la fixation globale des crédits accordés, le Gouvernement, semble-t-il, aura bien toute latitude dans cette limite. Mais au-delà, sauf les cas de force majeure (Chambres

en vacances par exemple), ou sauf événements qui imposent de prendre une responsabilité même périlleuse, le Gouvernement devrait en droit recourir aux Chambres pour demander une nouvelle autorisation.

C'est surtout en Allemagne qu'est en honneur la théorie du budget simple acte administratif, théorie dont Laband est le protagoniste (1). Pour lui le budget est un simple devis. Bien qu'établi comme une loi au point de vue formel, il n'est qu'un plan de gestion et par conséquent ne contient aucune règle juridique, aucun ordre, aucune défense (2). Il constitue le programme de l'administration de l'Empire auquel cette administration est tenue de se conformer en tant que cela dépend de sa volonté. L'effet de l'emploi de la forme législative, l'utilité de l'assentiment donné au budget par le Parlement a pour seule conséquence de décharger le Gouvernement de toute responsabilité. La forme de loi ne saurait faire du budget une loi au sens matériel, puisque l'emploi de cette forme ne change rien au contenu du budget et ne supplée pas à l'absence du précepte juridique (3).

L'opinion de Laband paraît soutenable si l'on s'en tient aux termes de la Constitution de l'empire allemand, qui dans l'article 63 définit le budget : l'acte

(1) LABAND. définit la loi : L'établissement par la volonté de l'Etat d'une règle de droit.

(2) La formule impérative qui termine les lois annuelles de finances et les lois de crédits provisoires suffirait seule à réfuter quant à la France la théorie de Labaud.

(3) LABAND : Le droit public de l'Empire allemand, cité par FLAMBAUD.

par lequel sont évaluées les recettes et les dépenses publiques (1).

La théorie du budget « acte administratif » fait pour arriver à l'exécution des lois amène Labaud à reconnaître comme inadmissible le refus du budget : « La loi, dit-il, est faite par trois membres : Roi-Chambre-Landtag. Comment admettre qu'un seul de ces membres puisse, en refusant le budget, rendre impossible l'exécution de la loi ? » En France la même théorie étant admise, le raisonnement serait applicable. La loi est faite par le pouvoir législatif (Chambre et Sénat).

Comment admettre qu'une seule Chambre puisse en refusant le budget rendre impossible l'exécution de la loi. Et pourtant le refus du budget est un fait et ce fait se dresse contre la théorie du budget acte administratif.

En Allemagne, même, Labaud a trouvé des contradicteurs : « Jamais, dit Hoemel, un acte d'administration ne peut ou ne doit avoir, en vertu de sa nature juridique, l'intention de modifier ou de compléter une loi déjà existante, de l'abroger ou de la rendre inefficace. Or la loi budgétaire rompt, une fois qu'elle a abouti, toute règle de droit qu'elle contredit. »

Pour Hoemel, (2) même sous le régime prussien de l'absolutisme, le budget constituait une obligation de droit. « Les recettes se trouvent déterminées légalement

(1) Mais en France l'article 5 du Décret du 31 mai 1862 définit le budget : Acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat.

(2) George FLAMBARD : Le refus du budget.

par la loi de finances, indépendamment de toutes les lois particulières qui leur servent de fondement.... les titres du budget qui s'y rapportent constituent en même temps des autorisations légales et des limitations légales pour l'administration des finances, telles qu'elles ne peuvent découler que de la loi du budget ; autrement dit, ces autorisations et ces limitations constituent des règles de droit (1). »

Il existe, il est vrai, des Etats où le budget est réglé par simple décret du pouvoir exécutif, la Saxe et la Bavière par exemple. Mais le Gouvernement se trouve d'ailleurs limité par la nécessité du vote périodique des impôts. Aussi cet exemple est inopérant. C'est précisément parce que l'on fait du budget une règle intransgressible que nous le considérons comme une loi.

En résumé, dans le budget entendu au sens français du mot, il y a lieu de considérer deux éléments : l'acte d'autorisation et de limitation, le tableau de précision des recettes et des dépenses. C'est dans le premier de ces éléments que se trouve le contenu matériel de la loi. Le deuxième élément aura certes le caractère obligatoire pour tous qui lui est assuré par la forme législative, mais il constitue par nature un acte administratif. C'est un acte que les Chambres se réservent d'établir, pour des motifs de contrôle et de sûreté politique, mais dont la rédaction par le pouvoir exécutif seul peut très bien se concevoir.

(1) A un certain point de vue, ajoute HENEL, le budget est la disposition nécessaire et supérieure qui réunit, classe et complète toutes les dispositions légales particulières.

Nous sommes donc amenés à conclure que le pouvoir d'autoriser la perception d'impôts, même en vertu de lois existantes (lois qui ne sont d'ailleurs que de simples projets tant que l'autorisation n'est pas venue les vivifier) étant de nature essentiellement législative ne peut être délégué par le pouvoir législatif ni abandonné par lui.

Comme le plan de gestion au contraire, n'est par nature qu'un simple acte d'administration, le pouvoir législatif peut faire abandon de la prérogative qu'il s'est arrogé et déléguer son pouvoir au Gouvernement (1).

En matière de crédits provisoires la pratique parlementaire française a consacré cette solution. L'autorisation de percevoir les impôts pendant une durée de, est accordée par les Chambres qui déterminent d'autre part le chiffre global de crédits alloués au Gouvernement. Quant au projet de répartition entre les différents chapitres, il est communiqué officieusement aux Chambres, mais n'étant pas voté par elles, le Gouvernement paraît avoir toute liberté dans la répartition sous réserve du contrôle postérieur.

(1) Cette conclusion nous conduit à reconnaître que les Chambres en matière de crédits provisoires, pourraient se réserver le vote du projet de répartition. Si elles ne le font pas c'est que la coutume est contraire, et que par hypothèse le temps manque pour un examen détaillé, ce qui justifie la délégation.

CHAPITRE III

Bases d'évaluation des crédits provisoires demandés. Les trois Théories.

Des discussions pourtant se sont élevées au sujet de l'étendue et du caractère du droit accordé au Gouvernement. La diversité des opérations résulte de la différence des points de vue où se sont placés leurs auteurs pour examiner la loi. Doit-on voir dans la loi des douzièmes une simple reconduction de l'ancien budget? Constitue-t-elle un budget spécial ou peut-elle être considérée comme faisant partie intégrante du nouveau budget? C'est la troisième solution qui nous paraît véritable.

Le Budget définitif en effet, comporte pour l'année entière des chiffres généraux sans distinguer entre les crédits répartis par décret et ceux définitivement votés. D'autre part la loi de règlement est une et approuve les résultats généraux du budget du premier janvier à la fin de l'exercice. Enfin dès qu'il est promulgué le budget définitif est mis en vigueur bien que les crédits provisoires aient été votés pour un temps plus long.

A un point de vue un peu spécial, cette théorie a toutes les faveurs de la Chambre des députés devant qui elle fut vivement soutenue en 1899 par le rapporteur de la Commission du budget (1). Et de cette théorie, on voit découler aussitôt dans les paroles du rapporteur une liberté plus grande pour le gouvernement, mais surtout une plus grande influence de la Chambre ou de sa Commission. Pour lui, avec la loi provisoire, « le gouvernement peut non seulement continuer les travaux commencés, mais engager dans la limite des crédits qui lui sont ouverts des travaux nouveaux... car les douzièmes provisoires forment une partie indivisible d'un budget qui n'est pas encore définitivement voté, mais qui n'en conserve pas moins à tous les autres égards les caractères habituels de tous les budgets ».

Le Gouvernement, ajoute-t-il, peut faire état, en cas d'entente entre le Parlement et lui, des décisions de la Commission du budget et de la Chambre qui n'ont pas encore reçu la sanction légale définitive... les seules dépenses que l'administration doive réserver sont celles pour lesquelles elle s'est vue refuser cette première approbation ou ne l'a pas sollicitée.

C'est, explicitement formulée, la théorie du dernier état parlementaire des crédits, c'est-à-dire du calcul des crédits provisoires effectué autant que possible sur la base du budget futur.

On se base sur le projet du Gouvernement si la dis-

(1) Rapport PELLETAN à la Chambre ; Séance du 24 mars 1899, « Journal Officiel », page 1067.

cussion n'a pas été ouverte, et s'il n'y a pas eu encore d'examen de la part de la Commission du budget.

Si la Commission a été saisie, on s'en tient aux chiffres arrêtés par elle lorsque la discussion à la Chambre n'a pas commencé. Si certaines parties du budget ont été déjà votées par la Chambre, les votes acquis servent de base et, pour le surplus, l'on revient aux décisions de la Commission du budget. Enfin, si la discussion du budget était terminée à la Chambre, c'est ce budget incomplet par le défaut de vote du Sénat qui commencerait à être mis à exécution.

Ce système, que la pratique parlementaire de la troisième République semble consacrer, paraît la plus rationnelle au point de vue de l'établissement du budget.

Dès 1871 le rapport de M. Lambert de Sainte-Croix reconnaît qu'il est impossible de baser les crédits provisoires sur les allocations de l'exercice précédent (1). Le montant des trois douzièmes votés pour 1872 est calculé d'après le projet de budget établi par le gouvernement. Le projet de répartition est communiqué à la commission.

En 1877, deux projets successifs avaient été déposés. Le premier, retiré, ne pouvait servir de base. La Chambre ne voulait pas du second. Chaque département ministériel fut appelé à établir chapitre par chapitre des prévisions de dépenses pour les mois de janvier et février 1878. La répartition eut lieu par décret du 27 décembre.

(1) Assemblée nationale, séance du 15 décembre 1871.

Une situation tout aussi particulière se présentait en 1885. Avant la fin de 1884 le budget avait été complètement voté par la Chambrâ et déposé au Sénat. Le temps faisant défaut au Sénat pour étudier, délibérer et voter ce projet en temps utile, on se borna d'une part à en détacher la partie contenant le budget des recettes et à en faire une loi spéciale en date du 29 décembre 1884 (1) ; d'autre part, le gouvernement déposa le 26 décembre un projet de loi ayant pour objet d'ouvrir sur l'exercice 1885 un crédit de..., représentant 3/12 des crédits déjà adoptés par la Chambre des députés sauf pour certains services qui nécessitaient une dotation supérieure.

Une partie seulement des dépenses étaient votées par la Chambre en 1886 ; la discussion du budget des recettes n'était pas commencée. Le projet de loi déposé par le gouvernement le 14 décembre fut établi d'après les bases suivantes : « Pour les ministères votés les crédits provisoires sont calculés proportionnellement aux chiffres adoptés par la Chambre des députés, sauf pour certains chapitres ayant subi des réductions qui ne pouvaient être réalisées dans les premiers mois de l'année 1887 ou qui n'étaient pas considérés par le gouvernement comme définitives ». Quant aux ministères non votés, les crédits étaient établis d'après les chiffres proposés par la Commission du budget sous

(1) Cela, malgré de nombreuses protestations soulevées par ce fait contraire à nos principes budgétaires de l'unité et du vote des dépenses avant les recettes.

Il est à remarquer qu'en Belgique cette pratique est annuelle et considérée comme normale.

réserve également des chapitres sur lesquels la Commission n'était pas d'accord avec le gouvernement.

Pour l'exercice 1888, la Chambre ne s'était prononcée sur aucune disposition du budget, mais il y avait eu diverses propositions émanées de la Commission du budget. « Les chiffres des trois douzièmes demandés furent établis en prenant pour base les propositions de la Commission du budget toutes les fois qu'elles avaient été acceptées par le gouvernement et qu'elles ne comportaient pas des réformes ou des questions de principe qui devaient être réservées à la décision du Parlement. Dans ce dernier cas les douzièmes ont été calculés sur les propositions du gouvernement comprises dans le projet de budget rectifié. »

En 1891 comme en 1894, le budget voté par la Chambre avait été déposé au Sénat avant la fin de décembre.

On prit pour base du calcul des crédits provisoires les chiffres votés par la Chambre des Députés, en tenant compte toutefois des augmentations nécessitées par la nature des différents services lorsque les dépenses prévues doivent être plus particulièrement effectuées dans les premiers mois de l'année (1).

(1) Clause devenue de style dans tous les rapports. Il est évident que les crédits, calculés sur un projet qui prévoit les dépenses effectives, ne sauraient concorder avec les douzièmes mathématiques, les dépenses étant essentiellement variables à telle ou telle période de l'année. Voici les résultats généraux d'un tableau donné par M. Nezard pour l'exercice 1903 :

	2/12 MATHÉMATIQUES		2/12 DEMANDÉS	EN MOINS	EN PLUS
Budget général.....	547.477.739	740.865.017	193.387.278		
Budgets annexes....	25.135.713	19.703.130			5.432.583
	Total demandé en plus.....			188.954.695	

C'est toujours le mode précédemment adopté qui est suivi en 1896. « En principe, dit le rapporteur, M. Morel, ce sont les chiffres déjà votés par la Chambre ou proposés par la Commission du budget qui ont été pris pour base du calcul, en tenant compte des diminutions, mais non des augmentations de crédit ».

Enfin, tout récemment, des termes identiques se rencontrent dans les rapports présentés aux Chambres, termes qui paraissent affirmer et consacrer au moins en partie le principe.

Pour l'exercice 1906, « les crédits provisoires demandés sont calculés d'après les propositions de la Commission du budget de la Chambre (pour 1907, on trouve d'après les propositions votées par la Chambre) défalcation faite de toutes les modifications sur lesquelles le Parlement ne s'est pas prononcé encore et en tenant compte de la répartition inégale des dépenses entre les divers mois de l'année, à raison même de leur nature ».

Nous lisons bien : défalcation faite de toutes les modifications sur lesquelles le Parlement ne s'est pas encore prononcé ! Ce n'est donc pas d'une façon intégrale qu'a triomphé la théorie du dernier état parlementaire des crédits, et ce n'est pas non plus sans protestation qu'elle a vu le jour.

Le Sénat, justement soupçonneux par suite même des attaques dont il fut souvent l'objet, considérait cette théorie comme une atteinte à ses prérogatives. Très souvent il protesta par la voix de ses rapporteurs, mais sa résistance ne fut pas toujours efficace.

Pendant longtemps, le Sénat soutint que les douzièmes provisoires constituaient une simple reconduc-

tion de l'ancien budget et que, soit pour l'évaluation des crédits, soit pour la nature des dépenses, il fallait s'en tenir aux données de l'exercice précédent. On trouve tout au long cette théorie dans le rapport fait au Sénat en 1884 par M. Raoul Prevoit.

« Les douzièmes provisoires, dit-il, ne sont qu'un expédient financier permettant de ne pas arrêter la marche des affaires publiques. Ils doivent être seulement la continuation du budget de l'exercice précédent. Tout ce qui a été autorisé par les lois de finances des exercices antérieurs peut et doit se continuer, dans la limite des sommes prévues aux lois de douzièmes bien entendu, mais aucune œuvre nouvelle non votée ne peut être commencée, aucun engagement nouveau ne peut être pris par le Gouvernement sans autorisation expresse des deux Chambres... sinon ce serait l'abandon des finances du pays à la seule volonté du Gouvernement ». La doctrine est si absolue, ajoute-t-il, que des articles sont insérés dans la loi des douzièmes, sorte de lois de finances partielles, pour autoriser le gouvernement à entreprendre certains travaux neufs et à prendre certains engagements dont l'ajournement aurait des conséquences tout à fait périlleuses.

Parfois cependant la résistance du Sénat fléchit. Il cherche à se donner à lui-même des motifs pour céder honorablement.

« Les crédits, dit le rapporteur au Sénat en 1891 (1) ont été calculés sur les chiffres votés par la Chambre avec les augmentations nécessaires, mais... le mode

(1) Rapport de M. Ernest BOULLENGER.

d'évaluation n'est en somme qu'une sorte de procédé de comptabilité intérieure qui ne touche ni à la constatation des crédits, ni à leur fixation, ni à vos droits financiers après le vote de la prévision sollicitée. Le Sénat reste le maître de modifier chacun des crédits votés par la Chambre, de les réduire ou même de les repousser entièrement ».

Des restrictions d'ailleurs sont toujours faites : après avoir indiqué que les chiffres fixés sont ceux votés par la Chambre ou proposés par la Commission du budget M. Morel, rapporteur au Sénat en 1896, déclare : « Il « est d'ailleurs bien entendu que tous les engagements « de dépenses nouvelles seront retardés jusqu'au vote « définitif de la loi de finances quelque soit le crédit « accordé à chaque service par le décret de réparation. »

Nous trouvons enfin dans le rapport de M. Antonin Dubost du 23 décembre 1901 un dernier écho résigné des protestations du Sénat : Les douzièmes provisoires, est-il dit, on été calculés d'après les errements jusqu'ici suivis en la matière, chiffres inscrits au projet de budget rectifié, etc.

La théorie du Sénat dressée contre les empiètements de la Chambre, n'atteignait en rien celle-ci, mais aurait singulièrement restreint les droits et l'action du Gouvernement.

Les faits eux-mêmes semblent rendre impossible dans les budgets modernes l'application de ce système. On ne pourra presque jamais prendre pour base des besoins de l'exercice futur les bases de l'exercice qui se termine.

Le système de la reconduction de l'ancien budget a pour lui sa simplicité. Il protège non seulement le droit d'amendement du Sénat en empêchant qu'il ne soit préjugé d'une question avant qu'elle ne lui soit soumise, mais aussi les prérogatives de la Chambre elle-même puisque le Gouvernement ne pourra ni engager une dépense, ni mettre en chantier une œuvre nouvelle dont le principe n'ait été approuvé par *les* Chambres pour l'exercice précédent ou autorisé par une délibération spéciale.

On ne peut dire d'autre part que ce système serait contraire à la constitution car le vote de la loi provisoire maintient le principe de l'autorisation préalable, la durée d'application de la loi budgétaire étant prolongée au delà de l'année par cette décision des deux Chambres et non par le décret du pouvoir exécutif (1).

Le principe même de l'annalité est respecté par ce système car ainsi que le fait remarquer M. Wahl :
« Edicter la prolongation d'action d'une loi, c'est faire
« une loi nouvelle qui adopte simplement les bases de
« la précédente (2) ».

Il est bien certain d'une part que les douzièmes demandés ne sont pas des douzièmes mathématiques et chaque rapport fait ressortir les différences. Mais cela n'empêcherait en rien l'adoption du système car chaque année les mêmes excédent sont nécessaires aux

(1) On doit se demander, dit M. Nizard, s'il ne serait pas contraire à la constitution de prolonger au delà d'une année la durée d'application d'une loi budgétaire, par un décret du pouvoir exécutif (Les Budgets provisoires : op. cit.)

(2) « Revue de droit public 1900 », page 103.

mêmes époques. Pour les recettes ce sont toujours des douzièmes quant au temps qui sont demandés. Si on argumente du fait de l'application immédiate de la loi sur les contributions directes qui incontestablement est une partie du budget futur, on peut répondre que précisément cette loi est une loi séparée, distincte dont la mise en rigueur exige une mention spéciale dans la loi des douzièmes.

En somme rien ne paraît juridiquement s'opposer à l'admission du système de la reconduction, rien sinon d'une part les faits qui en rendraient l'application difficile et souvent illusoire et d'autre part les termes mêmes de la loi.

Deux paragraphes figurant dans chaque loi de douzièmes paraissent contredire absolument la théorie de la reconduction.

Le premier paragraphe indique que les crédits provisoires se confondront avec ceux votés dans le budget définitif. Si le budget provisoire n'était que la reconduction du budget antérieur, il serait logique de le rattacher à ce dernier les bases étant les mêmes. Et le budget nouveau entrerait en vigueur du jour de son vote sans confusion avec les éléments antérieurs. On peut objecter que cela ne fut jamais pratiqué même aux époques où la théorie de la reconduction était parfaitement admise, mais cela ne prouve qu'une chose, que l'on n'est jamais allé jusqu'au bout de la théorie. On prenait des bases déjà connues et discutées, mais on ne pouvait logiquement dire que l'ancien budget était reconduit.

Un deuxième paragraphe de la loi dispose que les

crédits votés seront répartis par décret du Président de la République :

Quelle serait la nécessité d'une répartition nouvelle, si obligatoirement le Gouvernement devait s'en tenir aux bases votées pour l'exercice précédent, et si toute modification devait faire l'objet d'un vote spécial des deux Chambres ? Non, par le fait même que les Chambres votent cette disposition, elles accordent au Gouvernement une certaine liberté d'allure et reconnaissent qu'il peut à son gré établir les bases de la répartition. Le Parlement de plus en plus jaloux de ses prérogatives n'abandonnerait pas le contrôle des dépenses s'il était possible de s'en rapporter aux douzièmes antérieurs déjà votés par lui. Mais, remarque M. Nézard, il y a chaque année des modifications trop profondes dans les budgets. « Tous les ans des nécessités nouvelles se
« produisent. Elles apportent dans l'agencement des
« chapitres du budget des modifications qu'il faut réali-
« ser de suite. Puisque les crédits provisoires ne sont
« qu'un acompte sur les crédits définitifs il faut que les
« chapitres ouverts soient identiques dans les deux
« régimes » (1).

Et d'autre part encore, les lois d'impôts promulguées dans le cours de l'exercice sont immédiatement applicables ; des dépenses nouvelles surgissent nécessitées par d'autres lois votées dans le cours de l'année.

Ce sont donc les éléments de la loi, c'est son texte lui-même qui font que l'on ne peut considérer comme

(1) Et c'est pour nous un argument en faveur de l'opinion soutenue que le budget provisoire est une partie quant au temps du budget définitif.

une simple reconduction de l'ancien budget la loi des douzièmes provisoires.

D'autre part cette loi ne nous paraît pas constituer un budget spécial. Il lui manque une vie propre, des éléments certains et spéciaux, une application certaine.

Une vie propre : Pour les recettes par exemple, nous voyons mettre à exécution sans limitation de durée la loi des contributions directes. Nous voyons la perception des impôts indirects autorisée pour un temps donné, mais selon les lois qui régiront le budget définitif. Pour les dépenses la loi elle-même porte que les crédits accordés devront se confondre avec les crédits votés définitivement.

Des éléments spéciaux : Ce sont, nous le savons, toutes les données du budget futur qui sont mises en œuvre, soit comme fond (toutes les fois qu'une réforme projetée ne doit pas être réservée pour l'approbation parlementaire) soit comme forme. Les nouvelles nomenclatures du budget futur sont toujours insérés dans les lois de douzièmes (1) et cela se comprend puisqu'en fin de compte il doit y avoir confusion avec le budget définitif.

Enfin il n'existe pas pour le budget provisoire de loi spéciale de règlement.

Mais ce qui vient surtout à l'appui de notre théorie, c'est l'incertitude d'application de ce que l'on voudrait considérer comme un budget spécial. Qu'un seul dou-

(1) En 1896 par exemple, la nouvelle nomenclature des produits de l'enregistrement figure dans la loi portant ouverture de crédits provisoires.

zième ait été voté et que les Chambres se hâtant terminent la discussion du budget avant l'expiration de ce même mois, il pourra ne pas rester trace du budget provisoire ou du moins pas d'autre trace que la loi elle-même.

Le budget une fois voté entre immédiatement en application et telle partie de la loi des douzièmes, tels articles du décret de répartition qui la complète, peuvent ne jamais être mis en action. Peut-on voir là un budget spécial et indépendant ?

Et de ces raisons pour lesquelles le budget provisoire ne saurait être considéré comme un budget spécial, ou comme une simple reconduction du budget de l'exercice précédent, il ressort clairement qu'il est une partie intégrante du budget futur.

Ainsi apparaît rationnelle la théorie du dernier état parlementaire des crédits, rationnelle au point de vue de la préparation du budget provisoire, au point de vue de l'évaluation des crédits demandés ; mais non au point de vue d'une obligation gouvernementale que rien dans la loi ni les principes ne saurait justifier (1).

Ce système, disons-nous, paraît le plus rationnel et les rapports sur les lois de douzièmes en proclament les avantages. « Etablir les douzièmes provisoires sur des bases nouvelles propres à l'exercice qui commence ce sera approcher le plus possible de la réalité des besoins... S'il en était autrement le régime des douzièmes aurait

(1) Il n'en est pas partout de même. Les législations étrangères stipulent parfois *expressément* qu'il sera tenu compte dans les crédits provisoires des modifications apportées au budget antérieur par le projet gouvernemental. M. Nizard cite comme exemple la loi italienne du 28 juin 1892.

en plus des inconvénients connus, des conséquences désastreuses qu'on n'a jamais eu à signaler dans les trop nombreuses années où il a fonctionné (1) ».

Il est certain que parfois l'évaluation faite d'après ce dernier état parlementaire des crédits sera contredite par les données définitives du budget. Oui l'on semble escompter ainsi les votes de la Chambre et du Sénat, mais cela n'en est pas moins plus raisonnable que de prendre à priori des bases différentes. L'avis de la Commission du budget reflète assez souvent celui de la Chambre, et si, dans cette dernière, un vote est déjà intervenu, c'est une chance de modification qui disparaît encore (2).

On objecte que le cas pourrait se présenter où un vote de la Chambre serait en désaccord avec l'opinion de la Commission du budget ou le projet du gouvernement. Alors le Gouvernement pourrait s'efforcer de convaincre la Chambre et d'obtenir le vote des crédits en maintenant son projet de répartition, mais la Chambre pourrait — ce serait grave mais possible — mettre en échec le Gouvernement sur la question du vote des crédits d'autant que la loi seule va concéder au Gouvernement ce droit de répartition que rien n'empêcherait la Chambre de se réserver.

(1) Rapport de la Chambre du 23 mars 1899.

(2) Bien qu'en fait le projet de répartition ne soit pas voté, sa communication aux Chambres peut influencer et influe sur le vote de la loi. Le Sénat peut en refusant le vote de la loi des douzièmes exiger et obtenir que des questions soient réservées. La modification du projet en ce sens ne constitue à notre avis qu'un engagement moral du gouvernement, mais cet engagement a bien sa valeur.

M. Raoul Duval, en 1884 (1), réclamait énergiquement pour le pouvoir législatif l'exercice de ce droit : « En un mot, dit-il, que la Chambre fasse pour le premier trimestre de l'année ce qu'elle fait pour l'ensemble de l'exercice quand elle vote la loi du budget. » Et il faisait clairement ressortir tous les inconvénients de la pratique contraire, montrant qu'en agissant autrement, nous aboutirions purement et simplement à une sorte d'abdication partielle du Parlement et à la remise entre les mains du Gouvernement d'un pur blanc-seing, dont il pourrait mésuser en employant une partie de la somme énorme mise à sa disposition de façon à engager la politique intérieure et extérieure, de telle sorte qu'à son retour la Chambre se trouverait en présence de faits accomplis, peut-être déplorables mais qui s'imposeraient à elle avec la brutalité des faits.

Le système préconisé par Raoul Duval, dont l'application n'est empêchée que par la force même des choses serait certes plus constitutionnel que la pratique couramment suivie (2).

C'est donc aux Chambres qu'en définitive restera le dernier mot au point de vue de l'évaluation et de la fixation des crédits. Mais le Gouvernement n'étant pas juridiquement lié par son projet ce sera pour lui une

(1) Chambre : Séance du 30 décembre 1884.

(2) Dans la même discussion, Léon SAY, bien que se plaçant à un autre point de vue (vote des recettes avant les dépenses) semble apporter l'appui de son autorité à la thèse de Raoul DUVAL quand il dit : « Le Gouvernement ne peut percevoir des impôts qu'à la condition d'en justifier préalablement l'emploi ».

simple question d'honnêteté parlementaire et de responsabilité politique:

En fait que voyons-nous ? Le Gouvernement se retranche derrière les précédents qui lui accordent le droit et la responsabilité de la répartition. « Le Projet, dit le Ministre en 1884, a été remis à la Commission, mais la Commission n'a pas voté le projet pas plus que la Chambre ne le votera. »

En fait quand il n'y a pas accord entre le gouvernement et la Chambre, entre le gouvernement et la Commission, on ne s'en tient généralement au projet du gouvernement. Mais par une sorte de transaction, « on écarte les réformes ou questions de principe qui doivent être réservés à la décision de tout le Parlement (1). »

En 1902 le Gouvernement adopte les propositions de la Commission du budget. « Toutefois il ne les a pas toutes indistinctement admises. Il a réservé les points qui pouvaient à son avis donner lieu à discussion devant le Parlement (2). »

Il y a toutefois lieu de distinguer entre les économies résultant du projet du gouvernement, des votes de la Chambre ou des avis de la Commission du budget, et les augmentations de dépenses que peuvent contenir ces mêmes projets et décisions.

Pour les économies projetées il fut vite admis qu'elles devraient être escomptés dans les évaluations de crédits, Il est évident qu'on irait d'avance à un déficit certain si

(1) Rapport YVES GUYOT : Chambre, 15 décembre 1887.

(2) Rapport POINCARÉ : Chambre, 19 décembre 1892.

on introduisait dans les crédits provisoires des dépenses supprimées par la Commission du budget et dont la suppression a été acceptée par le gouvernement. Comme l'équilibre est fondé sur ces réductions, il y aurait une partie de l'année pendant laquelle on ferait un excédent de dépense qui ne serait couvert par aucune recette (1).

Si pourtant les économies réalisées proviennent de modifications profondes, de réformes importantes, il arrive que l'on réserve la discussion. En 1902 par exemple les économies prévues dans le budget de la marine sont écartées par le Sénat pour le calcul des crédits provisoires. En général cependant et depuis la vive discussion soulevée en 1884, les évaluations des douzièmes font toujours état des crédits projetés.

Au point de vue des augmentations de dépenses la résistance n'a pas été complètement vaincue. Chaque fois que les circonstances ont nécessité le rôle de douzièmes provisoires, nous avons vu le Sénat soutenir qu'aucune dépense nouvelle, aucune augmentation de dépenses ne doivent être admises qui ne soient la conséquence obligatoire et immédiate des lois votées antérieurement.

C'est dans le cours de l'année 1899 que la question fut le plus vivement débattue. Pour le rapporteur à la Chambre, le gouvernement avait le droit d'engager tous travaux nouveaux. « Il peut faire état au cas d'entente entre le Parlement et lui des décisions de la Commission du budget ou de la Chambre qui n'ont pas encore reçu

(1) Rapport BOUDENOOT : 20 décembre 1899.

la sanction législative (1). Les seules dépenses que l'administration doive réserver sont celles pour lesquelles elle s'est vue refuser cette autorisation ou ne l'a pas encore sollicitée (2).

Que ce soit par l'effet de son influence reconquise ou par le fait de la modération même de la Chambre, il semble que le Sénat ait actuellement gain de cause en cette matière des augmentations de dépenses.

Comme un *leit-motiv*, nous voyons revenir dans les rapports au Sénat la réserve des augmentations de dépenses : « Les économies, dit le rapporteur de 1901, ont été escomptées... » Par contre, on n'a admis par rapport au budget précédent, aucune augmentation de dépense qui ne fût la conséquence obligatoire et immédiate des lois déjà votées (3) ». Bien entendu, est-il répété en 1902, on a réservé toutes les augmentations de dépenses sur lesquelles les deux Chambres ne se sont pas encore prononcées (4).

Les crédits provisoires sont calculés en 1905 d'après les propositions de la Commission du budget « défalcation faite de toutes les modifications sur lesquelles le Parlement ne s'est pas prononcé encore ».

(1) La théorie du rapporteur au fond ne méritait pas toutes les critiques qu'elle souleva. La première partie de sa phrase (au cas d'entente entre le Parlement et lui, rend illusoire la liberté accordée au gouvernement. Elle suppose que toutes les prévisions d'augmentations ont figuré dans le projet de répartition communiqué aux Chambres et qui a servi à déterminer le vote ou le refus de l'ensemble des crédits.

(2) Rapport PELLETAN : Chambre des Députés, 24 mars 1899.

(3) Rapport DUBOST : Sénat, 23 décembre 1901.

(4) Rapport de M. DUBOST au Sénat : 6 décembre 1902.

Le Rapporteur de la Chambre lui-même approuve en 1906 cette pratique. « Les crédits demandés, dit-il, ont été calculés d'après les propositions votées par la Chambre, défalcation faite de toute les modifications qui ne sont pas la conséquence obligatoire et immédiate des lois votées antérieurement » (1).

(1) Rapport de M. MOUGEOT à la Chambre : Séance du 23 décembre 1906.

CHAPITRE IV

Détermination de l'étendue des droits du Gouvernement d'après le texte de la loi des douzièmes

En quoi la solution adoptée pour le calcul des crédits provisoires, solution moyenne et heureuse, mais que l'on peut qualifier de transactionnelle influe-t-elle en cette matière sur les attributions du Gouvernement ? Quelle est l'étendue juridique des pouvoirs de ce dernier ? C'est ce que l'examen de la loi elle-même pourra seul nous faire connaître.

La loi qui s'intitule loi portant : 1^o ouverture sur l'exercice de crédits provisoires applicables aux mois de 2^o autorisation de percevoir pendant les mêmes mois les impôts et revenus publics contient essentiellement : l'autorisation d'effectuer les recettes pendant une durée déterminée — une allocation globale de crédits — enfin délégation au Gouvernement pour la répartition des crédits votés.

Pour les recettes, la perception n'est limitée que quant au temps (1). Pour les dépenses, il est accordé un chiffre

(1) Encore la perception des contributions directes est-elle autorisée pour toute l'année par le fait de la loi spéciale mise immédiatement en application.

global et forfaitaire de crédits applicables à une durée déterminée. Le chiffre des recettes effectuées peut être de beaucoup supérieur aux crédits accordés et il peut y avoir aussi des sommes considérables à la disposition de fait du Gouvernement. Cela peut donner lieu à des abus regrettables que ne viendront prévenir ni le contrôle de l'ordonnancement peu sérieux et non effectif, ni le contrôle des sorties du Trésor, contrôle qui n'existe pas en France et que nous voyons exercé en Angleterre par le comptroller auditor général.

Au point de vue des dépenses à effectuer, le texte de la loi limite le Gouvernement. Elle accorde un chiffre global de crédits applicable au mois de .

En aucun cas, la dépense effective ne peut dépasser le montant de ces crédits sans qu'une nouvelle autorisation soit demandée aux Chambres.

Mais, dans la limite des crédits votés, quel va être le droit de disposition du Gouvernement. Pourra-t-il, dans cette limite, augmenter tel ou tel chapitre de dépenses ? Pourra-t-il engager des dépenses nouvelles ? Pourra-t-il, d'autre part, engager des dépenses excédant les crédits accordés ?

Pour l'augmentation de dépenses prévues pour tel chapitre, pour la création de dépenses nouvelles et de chapitres nouveaux, rien dans la loi ne vient entraver la liberté d'action du Gouvernement. Mais la troisième question paraît devoir être résolue par la négative.

Si le droit d'autoriser les recettes, et de fixer les dépenses est de nature essentiellement législative, nous avons vu que le fait de répartir dans les limites fixées les recettes dont la perception a été autorisée constitue

un simple acte d'administration et ce droit réservé par la loi (1) au Pouvoir législatif peut sans difficulté être délégué par lui au Gouvernement.

Dans les lois douzièmes, cette délégation a lieu sans restrictions : Le Projet de répartition, quelles que soient les bases adoptées pour l'évaluation des crédits, n'est, comme son nom l'indique, qu'un simple projet. Sa communication aux Chambres peut avoir la valeur d'un engagement moral si des circonstances exceptionnelles n'en viennent pas rendre la modification nécessaire.

Mais on ne peut dire que le Gouvernement soit lié par lui : Le Décret portant répartition des crédits peut être tout différent du projet.

Et si cela est nécessaire, un second décret peut intervenir pour modifier la répartition établie, sans que cela puisse avoir d'autre inconvénient pour le Gouvernement que d'engager sa responsabilité politique. Il lui appartiendra, en répondant aux interpellateurs, de convaincre les Chambres de la nécessité des modifications apportées à la répartition.

Toute liberté serait donc laissée au Gouvernement. Il pourrait attribuer à tel chapitre le montant de crédits qu'il juge convenable, dans la limite des crédits votés.

(1) M. NEZARD fait remarquer que si la Constitution de 1791 donnait au Corps législatif le droit de fixer les dépenses publiques, ce principe n'a plus aujourd'hui une valeur constitutionnelle. N'étant plus inscrit dans nos constitutions, il a pu garder tout au plus une valeur législative. D'ailleurs, nous le trouvons inséré dans une loi ordinaire, celle du 14 décembre 1879.

Quant au droit d'ouvrir provisoirement des crédits supplémentaires et extraordinaires, dans le cas de prorogation des Chambres, il est commandé par la force même des choses et d'ailleurs entouré de garanties spéciales décrets en Conseil d'Etat délibérés et approuvés en Conseil des Ministres).

Comme il est cependant tenu juridiquement de pourvoir aux services existants, on constate que sa liberté d'action est assez restreinte.

Quant aux engagements de dépenses pouvant excéder les crédits votés, juridiquement le Gouvernement n'a pas qualité pour les effectuer sans l'assentiment des deux Chambres.

Le principe de l'autorisation préalable s'y oppose : « Le vote d'un crédit, en effet, n'a pas pour but d'autoriser le paiement d'une dépense déjà faite, mais bien d'autoriser la dépense elle-même... Sans cela le contrôle parlementaire ne serait qu'une simple illusion (1) ».

Rien, dans la loi des douzièmes, n'accorde au Gouvernement un pareil droit. Bien au contraire, les autorisations spéciales d'engagements qui figurent dans le texte équivalent à un refus d'autorisation pour les dépenses non mentionnées. Les Chambres siégeant d'ailleurs au début de l'année, il est facile au Gouvernement de solliciter l'autorisation des Chambres pour tel engagement qui lui paraît nécessaire en demandant une augmentation des crédits votés.

Et, pendant les courtes vacances du jour de l'an, le Gouvernement pourra agir en vertu de la disposition de la loi qui détermine les chapitres pour lesquels des crédits supplémentaires pourront être ouverts par simple décret du Président de la République. En dehors de ce cas, et pour toutes autres dépenses, l'autorisation préalable des Chambres paraît juridiquement nécessaire pour tous engagements excédant la limite des crédits votés.

.) M. RIBOT à la Chambre : Séance du 30 décembre 1884.

On peut citer, il est vrai, des exemples contraires: Au moment de l'affaire de Fashoda ou au début des affaires du Maroc, des dépenses considérables (près de 200 millions) furent engagées sans qu'aucune autorisation ait été sollicitée des Chambres. Mais nous voyons là un de ces actes nécessaires, commandé par la force même des choses, par lequel le Gouvernement engage gravement sa responsabilité, mais responsabilité qui serait non moins engagée par son abstention. Que l'on veuille ou non reconnaître l'existence d'actes de gouvernement, il est incontestable que la pratique impose parfois de pareils actes et nous en voyons là un exemple. La demande d'autorisation, dans l'espèce, eût été légale, mais la publicité qui en serait résultée, la connaissance par l'étranger de nos armements hâtifs eût peut-être précipité les événements et amené une guerre que les circonstances rendaient redoutable. Le Gouvernement sentait si bien sa responsabilité qu'il prit l'avis des Présidents de la Commission du budget et de la Commission des finances du Sénat. Il ne s'agissait plus ici d'une application de la théorie du dernier état parlementaire des crédits, mais le Gouvernement, voulait pressentir l'opinion des *deux* Chambres, tout en évitant les inconvénients actuels de la communication des faits à des Assemblées nombreuses. Le vote postérieur des crédits équivalait à un bill d'indemnité et couvrait l'acte illégal du pouvoir exécutif (1).

(1) M. G. JÈZE, dans la « Revue de science et de législation financières de 1906 », paraît approuver la légitimité de cette pratique, bien que les termes mêmes de son approbation se rapprochent beaucoup de notre opinion : « Le Gouvernement, dit-il, au cas de circonstances graves, semble

La théorie du dernier état parlementaire des crédits telle qu'elle fut formulée en 1899 à la Chambre aboutissait à une singulière limitation du droit du gouvernement en exigeant, pour toute modification, l'autorisation de la Commission du budget ou de la Chambre. M. Nezard voit dans cette condition une application de la théorie parlementaire qui refuse au Sénat le droit de s'opposer définitivement à une décision financière de la Chambre, et un signe apparent de la tendance constitutionnelle qui veut soumettre étroitement le gouvernement au contrôle de la Chambre des Députés.

Vis-à-vis du Sénat, la doctrine du rapporteur de 1899, trop hardie, n'a pas obtenu gain de cause et nous avons vu le Sénat, maître de son vote, exiger que les dépenses nouvelles ou les augmentations de dépenses pouvant engager des questions de principes soient réservées au point de vue du calcul des douzièmes.

Vis à vis du gouvernement, ainsi que le constate M. Wahl, la doctrine était trop timide car elle lui refuse le droit d'engager les crédits qui ne sont pas encore votés par la Chambre, ou tout au moins adoptés par la Commission du budget sauf s'ils se trouvent prévus dans les lois des exercices antérieurs.

Rien dans la loi ne peut justifier ce rôle attribué à la seule Chambre des Députés ou ce pouvoir donné à sa Commission. Il est rationnel que le gouvernement, dans le calcul des crédits et la préparation de son projet

pouvoir engager des dépenses nouvelles sans autorisation du Parlement, mais avec l'assentiment de la Commission du budget et de la Commission des finances du Sénat », et il cite comme exemple les engagements des dépenses pour le Maroc.

adopté des bases dont certains éléments leur sont déjà connus, mais s'il le fait, c'est en quelque sorte pour escompter plus sûrement l'approbation future des Chambres, et pour dégager en partie sa responsabilité engagée tout aussi bien devant le Sénat que devant la Chambre. Et nous savons d'ailleurs qu'il n'est pas lié par son projet.

En somme le vote des crédits provisoires est en France un procédé empirique commandé par les nécessités de la situation et dont les éléments varieront précisément avec ces nécessités.

Que des circonstances quelconques aient empêché toute discussion du budget au 31 décembre, que le ministère ait disparu avec son projet de budget, il se peut que les crédits provisoires soient votés d'après les bases de l'exercice précédent.

S'il existe un projet du gouvernement, il sera nécessairement fait état de ce projet dans le tableau communiqué aux Chambres. Mais sous la menace du refus des crédits, les Chambres peuvent obtenir un engagement formel du gouvernement pour la réserve de certaines questions.

Enfin si le budget est déjà voté en totalité ou en partie par la Chambre des députés, si même il est encore soumis à l'étude de la Commission, le gouvernement aura d'autant plus de chances d'approbation qu'il tiendra mieux compte pour l'évaluation des crédits et leur répartition des votes de la Chambre ou des avis de la Commission.

Mais quel que soit le procédé employé, l'étendue des pouvoirs du gouvernement reste la même : limitation

quant au montant des crédits, toute liberté dans leur répartition ; mais nécessité pour les engagements pouvant excéder le montant des crédits votés de l'autorisation préalable des deux Chambres, cela malgré la possibilité de circonstances exceptionnelles, qui dans un intérêt supérieur obligeront parfois le gouvernement à violer la loi (1).

(1) Il arrive souvent que des mesures illégales s'imposent, reconnaît le président Roosevelt dans son panégyrique de l'amiral Dewey : « Quand la guerre menace, les préparatifs doivent être faits à tout événement, car le mal d'une dépense inutile d'argent dans un cas ne peut pas être mis en balance un moment avec le défaut de préparation dans l'autre... Lois et règlements doivent être élargis quand surgissent certaines éventualités, et pourtant il y a toujours quelques dangers pour la personne qui les élargit. (La Vie intense, p. 158).

CHAPITRE V

Critique du système français des douzièmes provisoires

§ 1. — *Avantages*

La pratique des douzièmes provisoires soulève généralement en France les récriminations de tous les partis. On redoute cet « expédient désastreux » et le « spectre des douzièmes provisoires », est agité par le gouvernement pour obtenir des Chambres qu'elles hâtent le vote du budget.

On a voulu pourtant trouver certains avantages, non pas dans notre système lui-même des crédits provisoires, mais dans ce fait qu'ils permettent la discussion et le vote du budget dans le cours de l'année à laquelle il s'applique.

La discussion ayant lieu à ce moment, la préparation du budget aura pu se faire quelques semaines seulement avant l'ouverture de l'année financière. Ainsi les évaluations serreront de près la réalité. « Suivant l'époque de sa préparation, a pu dire M. Stourm, le budget existe ou n'existe pas dans le vrai sens du mot ». Et il énumère les inconvénients d'une préparation trop lointaine : Préparé à une époque trop distante de sa réalisation, le

budget ne constitue qu'un canevas lâche et grossier au travers duquel les erreurs, intentionnelles ou non, passent librement. Il n'autorise plus à proprement parler les dépenses publiques, à peine en donne-t-il une évaluation lointaine. Au contraire, préparé en temps opportun le budget devient le régulateur des perceptions et des crédits. Son cadre tracé au vu des besoins contemporains s'impose aux ordonnateurs et aux comptables. Il conquiert en un mot l'autorité que l'esprit de son institution comporte dans une institution régulière.

M. Stourm voudrait que l'on obtînt tous ces heureux résultats de la préparation du budget rapprochée de son exécution par la régularisation du système des douzièmes provisoires. L'opinion de M. Stourm est partagée par d'autres auteurs. Pour M. Pierre Dubois (1) « le système des douzièmes provisoires pourrait beaucoup plus que le système précédent (2) rapprocher les deux époques (évaluation et application du budget); il pourrait même les faire se suivre immédiatement.

Il est certain que le budget le plus exact serait celui que l'on voterait à l'expiration même de son exécution. Mais alors ce serait, si l'on veut, un inventaire, ce ne serait plus un budget. Pendant combien de temps accorderait-on des crédits provisoires? Un mois, deux mois, six ou dix mois? Et pendant ce temps-là s'exé-

(1) Pierre Dubois : « Evaluation des dépenses et des recettes dans le budget de l'Etat. »

(2) Il s'agit du changement de la date d'ouverture de l'année financière.

cutteraient des actes qui mettraient les Chambres en face de faits accomplis. Le contrôle parlementaire n'existerait plus et le rôle financier du Parlement consisterait uniquement à contresigner un budget déjà exécuté en plus ou moins grande partie.

En réalité cet unique avantage que l'on reconnaît à la pratique de crédits provisoires n'est pas compatible avec notre système français. Une modification complète serait nécessaire. En France, tant qu'il n'est pas définitivement et entièrement voté par les deux Chambres, le budget n'entre pas en application. Tout est arrêté par le défaut du vote d'un seul article et le régime provisoire est appliqué à l'ensemble, bien qu'une grande partie soit déjà votée par la Chambre et le Sénat⁽¹⁾. Il faudrait : ou que l'on puisse comme en Angleterre mettre immédiatement à exécution les décisions votées par la Chambre seule, mais à titre définitif et sans qu'il y ait lieu de revenir sur l'examen, ou que, comme en Belgique, chaque partie du budget, une fois votée par la Chambre, soit transmise immédiatement au Sénat qui l'examinerait et la voterait pendant que la Chambre continuerait la discussion des autres ministères, par exemple.

Mais il est peu probable qu'un pareil système soit de sitôt établi en France.

Le premier moyen équivaldrait à la disparition du Sénat ; et la Chambre orgueilleuse de ses prérogatives, qu'elle tendrait plutôt à augmenter, ne consentirait jamais à accepter le second.

(1) Ce cas est assez rare, le Sénat ne mettant le plus souvent que dix à quinze jours pour la discussion et le vote du budget.

Un autre avantage de la pratique des douzièmes provisoires, avantage contrebalancé d'ailleurs par un inconvénient, consiste à laisser plus longtemps aux Chambres le contrôle de l'action gouvernementale. « Il est évident, constate M. Nizard, que le contrôle du pouvoir législatif peut aussi s'exercer pendant une période de temps plus longue, les Chambres ont pendant plus longtemps leur arme essentielle contre les empiètements du pouvoir exécutif, à savoir le refus du budget. » Mais malgré l'exemple de 1877, cette arme paraît en France sinon émoussée, du moins inutile, et le Parlement a d'autres moyens pour faire échec au Gouvernement.

§ 2. *Inconvénients.*

Si les avantages reconnus à la pratique des douzièmes provisoires sont minimes, nombreux sont les inconvénients qu'on leur reproche, encore qu'inégalement importants.

Et d'abord apparaît un inconvénient d'ordre constitutionnel, si l'on peut s'exprimer ainsi.

Le Gouvernement en possession de crédits considérables qui viennent de lui être accordés, étant autorisé à percevoir pendant toute l'année les contributions directes, et pendant un temps donné, mais sans limitation de chiffre les impôts indirects, ne va-t-il pas profiter de sa situation pour dissoudre la Chambre au cas où il se trouverait en désaccord avec elle ? Ces craintes qui ont trouvé plusieurs fois un écho à la Chambre notam-

ment en 1887 (1) paraissent un peu chimériques. Le cas cependant pourrait se présenter où le Gouvernement devant une Chambre hostile à son projet de budget contenant des réformes financières tâcherait d'obtenir des subsides pour quelques mois, comptant obtenir après dissolution, une majorité favorable à ses desseins.

— Si d'une part comme nous l'avons vu, la pratique des douzièmes prolonge le contrôle *général* des Chambres sur les actes du Gouvernement, elle diminue d'autre part le contrôle financier.

Pour la période du provisoire le contrôle parlementaire sera faible, presque nul, et le contrôle postérieur peut être considérée comme inefficace. Comme le disait très bien Raoul Duval en 1884, les Chambres se trouveront en face de faits, peut être regrettables, mais qui s'imposeront à elles avec toute la brutalité des faits. Comme pour tous les dépassements de crédits, il ne restera aux Chambres que la possibilité de ratifier.

Pour nous qui refusons en droit au Gouvernement la faculté d'engager des dépenses nouvelles au-delà des crédits accordés, sans autorisation préalable des deux Chambres, l'importance de cet inconvénient est diminuée. Elle serait tout à fait restreinte si les faits parfois ne venaient heurter notre théorie et s'il existait chez nous un contrôle sérieux et prohibitif des engagements de dépenses.

L'existence d'un décret présidentiel pour la réparti-

(1) D. Chambre, 15 décembre 1887, page 2137.

tion des crédits votés, assure déjà quoique imparfaitement le contrôle du Parlement. Le décret est publié, l'ordonnancement est secret, et comme le contrôle à ce sujet est loin d'être effectif si la répartition par décret n'était pas exigée les Chambres, pendant la durée du provisoire n'auraient même pas l'occasion de mettre en jeu la responsabilité politique du Gouvernement.

C'est un des plus graves inconvénients de la pratique des douzièmes provisoires, de nécessiter parfois des engagements de dépenses sans que des crédits aient été accordés pour cela « Le principe même de notre comptabilité, proclame Léon Say en 1878, est que des dépenses ne peuvent être engagées qu'avec des crédits préalablement ouverts. Or on reconnaît « qu'il est absolument « impossible, si l'on vote un budget mensuel, de n'en « gager les dépenses que pour le mois ». On se trouve forcément amené à cette irrégularité d'avoir des dépenses engagées avant que les crédits pour les mois suivants aient pu être ouverts. C'est une situation qui met en réalité l'Administration dans l'impossibilité de marcher régulièrement et de fonctionner comme elle doit le faire ».

Avec notre système de budget provisoire, des sommes considérables, sans relation avec le chiffre des crédits accordés, sont mises à la disposition de fait du Gouvernement. La perception des contributions directes est autorisée pour toute l'année, celle des impôts indirects est autorisée pendant tout le mois sans limitation de quotité. C'est qu'en effet, pour les contributions directes, « les rôles ne pourraient être scindés sans qu'il en résultât des complications administratives et des augmen-

tations de dépenses (1) ». « Cela, fait remarquer M. Nézard, est grave, car il n'existe pas de dépenses correspondantes aux recettes autorisées (2) et c'est une sérieuse irrégularité, car on viole le principe du vote des dépenses avant celui des recettes, les impôts n'étant justifiés que dans la mesure où ils sont nécessaires ».

Il est certain, d'autre part, que le budget provisoire a pour effet de retarder la mise en œuvre des réformes que la loi annuelle des finances aurait comportées. Sauf si la réforme figurant au budget gouvernemental répond absolument aux nécessités actuelles et ne soulève aucune question de principe, elle est généralement réservée, au moins lorsqu'il s'agit d'une augmentation de dépense. Nous avons vu le Sénat avoir gain de cause à ce sujet.

Pendant le régime provisoire enfin, les Administrations se trouvent considérablement gênées. Ne sachant à quoi s'en tenir sur les données définitives du budget, elles préfèrent attendre et n'osent prendre aucune initiative.

La pratique des douzièmes, enfin, nuit à la clarté et à la simplicité du budget. Elle amène des calculs spéciaux de crédits, des engagements de dépenses rendus inutiles et remplacés par d'autres en concordance avec les données du budget enfin voté.

Mais de tous les inconvénients, un des plus graves certainement est la méfiance qu'inspirent à la nation les crédits provisoires, et le sentiment de malaise qu'ils causent au public, « malaise, dit M. Nézard, qui se ré-

(1) Exposé des motifs Rouvier, 29 décembre 1891.

(2) Toutefois le danger est plutôt théorique que réel, car en fait, les rôles ne sont mis en recouvrement que vers le mois de mars et il est rare que le budget ne soit pas voté à ce moment.

percute souvent sur le baromètre du crédit, qui est le cours de la rente à la Bourse ».

Dès 1819, le baron Louis critiquait les douzièmes provisoires, car « le vœu de la Charte est qu'avant d'autoriser la levée de l'impôt, la Chambre le discute et connaisse les besoins. Ce vœu n'est pas rempli lorsque, sans examen, sans notion primitive, la Chambre accorde de confiance et par forme de provision la moitié des contributions de l'année ».

Deux tiers de siècle plus tard, on voit Léon Say insister sur les inconvénients que présentent les budgets provisoires. « Ce n'est pas, dit-il, la gêne que les douzièmes et les crédits provisoires causent à l'administration, bien qu'elle ne soit pas légère, ni même les pertes d'accroissement de recettes qu'ils infligent à l'Etat qui les rend redoutables, c'est la défiance qu'ils inspirent au crédit et le témoignage qu'ils apportent que la machine gouvernementale a cessé d'agir avec régularité ».

C'est cette regrettable signification des douzièmes que souligne M. Buffet devant le Sénat en 1884. « Ce qu'ils attestent, c'est que l'expédition des affaires ne s'accomplit pas normalement, c'est que les pouvoirs publics lorsqu'ils recourent à cet expédient sans y avoir été contraints par des nécessités extraordinairement impérieuses, n'ont pas fait tout ce qu'ils pouvaient et devaient faire ».

Cependant la répétition des budgets provisoires pendant les dernières années du xix^e siècle avait diminué un peu la crainte qu'on en pouvait avoir. M. Poincaré, dans son rapport à la Chambre, le 19 décembre 1892,

s'efforce tout en écartant les craintes chimériques, de faire ressortir les vrais inconvénients des douzièmes au point de vue d'une bonne gestion des finances. Car, dit-il : « Si les douzièmes n'ont pas tous les dangers imaginaires qu'on leur prête, souvent ils n'en sont pas moins regrettables même au point de vue financier. Ils ont pour conséquence d'apporter des éléments de trouble non seulement dans les écritures, mais dans l'exécution des budgets. Ils mettent en regard des dépenses et des recettes qui ne correspondent plus exactement. Les crédits provisoires étant en général calculés sur les propositions, et la perception des impôts étant simplement prolongée sur les données anciennes, il en résulte ordinairement que dans les douzièmes provisoires l'avenir est escompté pour les dépenses, et que pour le recouvrement des recettes c'est le passé qui reste la règle. De là naît fatalement une rupture d'équilibre, du moins un défaut de concordance et un aléa ajouté à ceux que comporte déjà l'établissement de tout budget ».

La plupart de nos principes budgétaires sont bouleversés par l'existence du régime provisoire. C'est la règle de l'autorisation préalable qui vient écarter la nécessité d'engagements de dépenses excédant les crédits votés, nécessité, d'après Léon Say, souvent inéluctable ; c'est la règle de la spécialité que disparaît, la répartition étant laissée à l'arbitraire du pouvoir exécutif ; c'est enfin l'unité du budget que réalise imparfaitement la confusion des crédits provisoires dans l'ensemble des crédits accordés par le budget définitif.

§ 3 : *Les causes de retard dans le vote des lois annuelles de finances*

Si l'on ne veut, ou si l'on ne peut arriver à faire du budget provisoire une institution normale, fonctionnant régulièrement et sans à-coups ; il convient, pour éliminer les inconvénients que présente notre système de rechercher les causes qui font que des douzièmes provisoires sont rendus nécessaires, et les causes trouvées, il faut examiner comment l'on pourra parvenir à leur suppression.

Parmi les causes qui amènent du retard dans le vote de la loi annuelle de finances il en est de purement accidentelles et que l'on ne peut, par cela même, ni prévoir, ni éviter, tels que par exemple les événements de 1871 ou la crise politique de 1877 (1).

A côté de ces causes irrégulières et anormales tendent à se développer des causes régulières de retard dans le vote des lois budgétaires :

C'est en premier lieu l'accroissement prodigieux et continu des dépenses publiques, dont l'importance, d'après M. Leroy-Beaulieu, devient si considérable que l'étude et la discussion de leur détail finiront par exiger plus de temps que leur exécution. La multiplicité même des dépenses finira par rendre tout contrôle impossible (2).

(1) Voir comme annexe le tableau des douzièmes provisoires depuis la Restauration. Le simple examen des dates où l'on eut recours à ce procédé fait ressortir les causes de la nécessité de ce recours.

(2) « Traité de la science des finances » : tome II, chapitre VII.

Cet accroissement continu des dépenses et des charges publiques ne paraît pas dans l'état actuel des choses devoir s'arrêter ou même se ralentir.

M. Leroy-Beaulieu le ramène à six chefs :

1° Augmentation du prix de la vie et des salaires.
« Outre l'influence générale que cela peut avoir l'Etat se trouve être le plus grand patron et voudrait être un patron modèle. De ce chef, le relèvement des salaires de ses ouvriers ou du traitement de ses petits fonctionnaires entraîne pour minimes qu'ils soient des charges considérables.

2° L'extension des attributions de l'Etat ou le développement des services dont il a la charge : C'est une tendance actuelle de développer peut-être outre mesure les attributions et par suite les charges de l'Etat. Que ce soit en matière d'assistance, de travaux d'intérêt général, il est continuellement créé à la charge de l'Etat des services nouveaux qui amènent des charges correspondantes (1).

3° Le développement des dépenses navales et militaires. L'état de paix armée qui depuis si longtemps écrase l'Europe paraît être toujours pour les nations une nécessité de vie ou de mort et il n'est guère possible de prévoir le jour où cessera entre elles le régime de « la poudre sèche et de l'épée aiguisée. »

4° L'accroissement de la dette publique. C'est ici que viennent converger et s'amalgamer tous les autres chefs d'accroissement de dépenses. Les charges amènent les charges.

(1) On n'a qu'à songer à la loi sur les retraites ouvrières, où malgré le principe inscrit, l'Etat se voit obligé de limiter ses engagements.

5° Le relâchement du contrôle produit par une grande prospérité (1).

6° Le Gouvernement de plus en plus démocratique.

Une seule chose pourrait arrêter le développement continu des dépenses publiques et c'est la limite même des forces du contribuable. Mais cette limite extensible et difficile à déterminer nous oblige à compter pour longtemps avec les exagérations des budgets actuels.

Le retard dans le dépôt du projet de budget par le Gouvernement produit forcément du retard dans la discussion et le vote par les Chambres.

Généralement déposé en janvier ou au début de février-mars il arrive parfois que le Gouvernement montre moins de hâte. A la fin de mars 1908 le projet de budget pour l'exercice 1909 n'est pas encore entre les mains de la Commission du budget.

Et pourtant il serait nécessaire que cette Commission fût saisie le plus tôt possible du projet de loi, car dans l'état actuel de la pratique parlementaire, la longueur de son étude et de ses discussions est pour beaucoup dans le retard apporté au vote des lois de finances. « Les Commissions du budget ont pris l'habitude de sortir de leur rôle rationnel peut-être même constitutionnel et de se donner des attributions qui ne sauraient régulièrement leur appartenir (2) ».

En principe, remarque M. Bergeret, la Commission est

(1) Cette cause eut une influence considérable sur les budgets des États Unis. En face d'excédents considérables, un gaspillage inouï s'était fait jour, on avait créé des pensions à tort et à travers. A la première année, malheureuse, on se laissa surprendre par le déficit.

(2) Ed. COHEN : « Questions financières : le Budget », p. 39.

spéciale mais l'importance et la complexité de sa mission en font une véritable commission générale et permanente. « Elle constitue une sorte de Conseil des finances qui travaille avec le ministre exerce sur lui une influence effective, descend dans tous les détails de l'administration et prend aussi une part considérable au gouvernement (1).

Ceci explique que la Commission ne soit pas pressée de terminer son œuvre qui donne à chacun de ses membres une notable influence.

Indépendamment d'ailleurs de l'exagération des pouvoirs qu'elle s'attribue, son rôle est considérable et ne peut s'exercer d'une façon bien hâtive.

La Commission commence son examen par les dépenses. Elle nomme autant de rapporteurs qu'il y a de parties distinctes dans le budget. Chaque rapporteur fait une étude minutieuse des propositions du Gouvernement, propose s'il y a lieu des modifications. Puis le rapport est communiqué au ministre qui peut se faire entendre. La Commission statue sur le montant des crédits qu'elle proposera à la Chambre.

En dernier lieu est opéré l'examen du budget des recettes et pour terminer l'on nomme un rapporteur général. Comme on le voit la Chambre devant atteindre la fin de la discussion de la Commission, alors même que celle-ci ne sortirait pas de son rôle strict d'examen les débats devant le Parlement ne pourraient commencer de bonne heure (2).

(1) « Le mécanisme du budget », p. 47.

(2) Ed. COHEN : op. cit.

Mais depuis l'exemple donné par Gambetta qui de la Commission du budget dont il était président fit un gouvernement extra-légal imposant son autorité au gouvernement officiel et responsable, les commissions postérieures ont marché sur ses traces. « Il est devenu de tradition au sein des commissions du budget qu'elles peuvent tout, qu'elles n'ont pas seulement un pouvoir de contrôle, mais bien un pouvoir souverain et que le budget doit être leur œuvre propre bien plus que celle du Ministre des finances (1). La Commission reçoit généralement avec méfiance le projet de budget et s'occupe de le remanier de fond en comble. « Elle présente à la Chambre un projet tellement transformé dans ses parties originales que le Gouvernement peut à peine y reconnaître son œuvre... »

Les ministres ont beau sacrifier des crédits nécessaires pour en sauver d'autres, concéder aux rapporteurs les augmentations qu'ils préconisent, accepter de profondes modifications à leurs projets de réformes, ils ne parviennent presque jamais à satisfaire les tendances innovatrices de la commission. Celle-ci craint de rester au rang subordonné d'auxiliaire... elle veut prendre une part prépondérante dans la direction des finances, exercer une influence effective sur l'administration et à cet effet elle n'hésite pas à descendre jusque dans les moindres détails (2). »

(1) Il faut rapprocher du retard causé par notre système la pratique anglaise des « Committee of the Whole House ». Dès qu'une résolution est adoptée par le count, la Chambre est saisie et si son vote est acquis, la mesure proposée peut en fait, entrer immédiatement en application.

(2) DUPRIEZ : « Les ministres dans les différents États », t. II., p. 426.

Et ce rôle prépondérant des commissions est clairement et énergiquement revendiqué par elles. Écoutons M. Yves Guyot, rapporteur général du budget de 1888 (1). Il semblerait en vérité d'après les diverses thèses qui ont été soutenues ici qu'une commission du budget, au point de vue des recettes devrait être tout simplement une commission d'enregistrement qui devait constater l'équilibre, vérifier les chapitres officiels que lui donne la comptabilité publique et admettre les prévisions qui lui sont apportées. Mais nous avons d'illustres exemples qui prouvent que jamais les commissions du budget n'ont ainsi compris leur rôle.

Étant données ces tendances, il n'est pas étonnant que l'examen de la commission se prolonge outre mesure. Six mois suffisent à peine pour que la commission ait achevé son œuvre, rédige et expose ses rapports, et cela explique comment les budgets presque toujours présentés au mois de février ne peuvent jamais se discuter que dans la session d'automne.

Si le rôle exagéré que s'attribue la commission retarde le dépôt du budget devant la Chambre, la discussion qui s'ouvre alors est regrettablement prolongée par le fait de l'initiative parlementaire et des multiples abus qu'elle comporte.

Au cours de la discussion du budget chaque député a la facilité de demander toute augmentation de dépenses ou toutes diminution de recettes.

Ce seront tantôt les députés de l'opposition qui multiplieront les amendements pour tenter de mettre

(1) Chambre des Députés. Séance du 2 février 1888.

sur l'un d'eux le Gouvernement en échec, tantôt les membres de la majorité qui chercheront à introduire dans le budget des dispositions favorisant leur circonscription ou la région qu'ils représentent. Le résultat commun sera la nécessité de recourir aux crédits provisoires, la discussion du budget ne pouvant être terminée à temps.

Ces abus sont déplorés par tous les auteurs : Le mal, écrit M. Leroy-Baulieu à propos de l'immixtion de l'initiative parlementaire dans les questions financières, le mal est chronique ; notre situation financière, politique même, en est affaiblie et le pays en souffre profondément (1).

Au Parlement même, cette pratique frivole qui amène généralement avec le retard dans le vote de la loi, des augmentations de dépenses, est stigmatisée par M. Léon Say : Jusqu'à ce que nous ayons eu, s'écrie-t-il ? un gouvernement républicain et démocratique, les Chambres étaient chargées d'empêcher les ministres de dépenser trop d'argent. C'était même pour ainsi dire le but des Chambres. Aujourd'hui il n'en est plus de même. Les Chambres au lieu d'être un frein sont devenues une excitation à la dépense (2). Depuis les paroles de Léon Say le mal n'a fait que croître. Des mesures, nous le verrons plus loin, ont été proposées et même adoptées ; Mais l'article 51 du Règlement de la Chambre qui sur l'initiative de MM. Rouvier et Berthelot restreignait

(1) « *Economiste français* », 5 mars 1898 : De la croissance comparée du budget français et du budget britannique.

(2) Chambre des députés, 27 juillet 1882.

l'initiative parlementaire en matière de finances, est actuellement attaqué par certains.

Un dernier et non des moindres éléments de retard pour le rôle des lois annuelles de finances est l'introduction dans ces lois de dispositions étrangères. La législation par voie budgétaire, répréhensible par elle-même, joint à ses inconvénients propres (mauvais classement des lois, étude insuffisante) celui de venir troubler et retarder la discussion du budget lui-même.

La faute ici incombe généralement au gouvernement. Presque toutes les lois de finances contiennent des éléments étrangers. La plupart des réformes fiscales ont été opérés de la sorte, et nous avons vu que les lois de douzièmes provisoires elles-mêmes ne sont pas à l'abri de ces adjonctions (1).

Toutes les causes qui concourent au retard apporté dans le vote des lois de finances ne sont pas susceptibles de disparaître. Comment pourrait-on éliminer certaines et atténuer les inconvénients graves que les autres continueront à présenter ? C'est ce qu'il nous reste à examiner.

(1) M. JÈZE critiquant la pratique des adjonctions budgétaires dans la « Revue de Science et de législation financière » de 1907, 2^e semestre, cite certains pays comme l'Allemagne où la pratique en est complètement exclue.

En Amérique sauf dans certains États où la prohibition est formelle, elle est couramment employée, notamment dans le budget fédéral pour forcer la main au Sénat ou au Président.

En Angleterre la pratique n'a qu'une portée limitée : L'on ne trouve pas d'adjonctions dans le budget des dépenses. Pour les recettes avant 1861 il existait deux lois : l'une autorisant la perception des impôts annuels non retouchés ; l'autre pour les créations ou modifications d'impôts. A partir de 1861 les deux lois furent fondues en une seule. Et depuis 1894 il est entendu que le « Financy Acit » contiendrait toutes les modifications financières de l'année.

*
* *

Plusieurs moyens ont été proposés pour abréger et faciliter l'examen et la discussion des énormes budgets modernes. Le premier qui vient à l'esprit et qui paraît le plus simple consiste à ne faire porter l'examen que sur les parties du budget susceptibles d'une variation annuelle en laissant en dehors de la discussion et du vote les dépenses qui ne peuvent être refusées et dont les éléments sont permanents. Il s'agirait, à l'exemple de l'Angleterre, de constituer un fonds consolidé (1). M. Leroy-Beaulieu, dans son traité de la science des finances, trouve parfaitement justifiée la consolidation de certaines dépenses. La dotation des services organiques ne devrait pas pouvoir être réduite sans l'accord de tous les pouvoirs publics, sinon les fantaisies de l'une des Chambres pourraient désorganiser complètement le pays.

Mais une restriction suit immédiatement :

L'absolutisme de la Chambre des Députés, reconnaît

(1) Chez nos voisins, le fonds consolidé comprend :

Pour les recettes :

Tous les impôts, sauf l'income-tax et les droits sur le thé.

Pour les dépenses :

La liste civile ;

Les intérêts de la Dette inscrite et flottante ;

La dotation du Président de la Chambre ;

Les émoluments de certaines cours supérieures de la magistrature ;

Les services diplomatiques.

Soit tout près d'un milliard de francs.

Les recettes comprennent les quatre cinquièmes du produit total.

l'auteur, vaut mieux qu'un régime où l'on arriverait à se passer de la Chambre pour le vote du budget.

L'annalité des budgets, il est vrai, est une pratique généralement suivie. Mais, en France, aucun texte de loi, aucun article de constitution ne prescrit ce vote annuel. Seul, le décret réglementaire de 1862 fait mention de ce principe.

Aussi, a-t-on dit, ne devrait-il pas s'appliquer nécessairement à toutes les dépenses. Il y en a beaucoup qui, à raison même de leur objet, sont obligatoires. « Pourquoi alors soumettre périodiquement cette partie du budget à une discussion qui ne peut aboutir à rien de pratique. Ne serait-il pas préférable de la considérer comme invariablement réglée et de la placer ainsi en dehors des éventualités et des polémiques de la discussion générale ?

M. Ed Cohen, lui, voudrait voir diviser les dépenses en obligatoires — fixes — variables (1).

Le budget serait divisé en deux parties : la première comprenant les dépenses obligatoires et fixes et toutes les recettes que produit le recouvrement des impôts ; la seconde comprenant toutes les dépenses variables des divers ministères et toutes les recettes accidentelles provenant de diverses sources.

La première partie budgétaire ne serait soumise à la discussion publique que si, dans l'intervalle des sessions, les conditions essentielles en avaient été modifiées. Sinon le vote aurait lieu en bloc. Un peu plus loin, M. Cohen propose même le vote pour toute

(1) Ed. COHEN. Op. cit., page 51.

une législature. Aussi, « les services publics seraient
« tous assurés ; la perception des impôts se ferait régu-
« lièrement et non seulement le Gouvernement, mais
« la société elle-même ne risqueraient plus de se
« trouver tout à coup jetés dans les plus graves
« embarras, parce qu'un chapitre ou un article secon-
« daire du budget variable resterait en suspens. »

L'idée de soustraire à la discussion une partie du budget est ancienne : Déjà en 1789, Mirabeau proposait la création d'un fonds consolidé. Cette idée fut reprise en 1826 par Laffitte. En 1816 le comte Corvetto formulait la même proposition mais il voulait que certaines sources de revenus fussent spécialement affectées à telles dépenses. Il demandait que les produits de l'Enregistrement par exemple soient attribués au service de la Dette publique.

Cette spécialisation des recettes que réclamait le comte Corvetto paraît jouir d'un renouveau de faveur auprès de certains parlementaires et pourrait d'ailleurs être imposé dans un avenir assez proche par l'extension des attributions de l'Etat.

La consolidation d'une partie des dépenses n'a pas recueilli d'ailleurs les suffrages de tous les auteurs :

« C'est, dit M. Nezard, un système ou inutile, ou inefficace et en tout cas dangereux. Il est inutile pour les crédits intangibles qui ne font pas l'objet d'une discussion sérieuse. Il est inefficace car nous voyons en Allemagne que les crédits bien qu'obligatoires en droit pour le Reichstag sont cependant, en fait, votés tous les ans et que des modifications peuvent par là même y être introduites. » Ce système enfin aurait pour consé-

quence de priver le Parlement de son arme suprême contre le pouvoir exécutif. En réalité l'obstacle presque insurmontable à la création d'un fonds consolidé c'est la méfiance du Parlement vis-à-vis du pouvoir exécutif et les Chambres renonceront toujours difficilement à un droit de discussion et de contrôle même stérile et sans objet.

L'histoire du second moyen proposé pour remédier au retard dans le vote du budget vient à propos pour montrer toute la répugnance des Chambres à renoncer à leurs prérogatives.

L'initiative parlementaire en matière financière, la longueur des discours, la multitude des amendements déposés sur le budget qui nécessitent des modifications continuelles et la recherche d'un nouvel équilibre sont peut-être la principale cause du retard.

De nombreux projets de réforme ont vu le jour à ce sujet : Le 14 décembre 1897, la Chambre adoptait la résolution suivante : « La Chambre résolue à voter le budget sans y mêler aucune interpellation passe à l'ordre du jour ».

C'était là, dit M. Nezard, un vote spécial, mais qui eût mérité de devenir une disposition permanente insérée dans le règlement, ce qui eût permis à l'autorité discrétionnaire du président de trancher les cas dans lesquels la discussion cesse d'être un débat budgétaire pour devenir un débat sur la politique générale de tel ministre ou même du cabinet tout entier ».

Un peu plus tard, en 1900, sur l'initiative de MM. Rouvier et Berthelot, on tend à apporter au droit

d'initiative exercé sous forme d'amendements des restrictions assez importantes.

Le 15 mars 1900, M. Berthelot développa une proposition ainsi conçue qui devait être insérée dans la loi du budget. « Aucun crédit afférent à des entreprises, soit à des travaux nouveaux, soit à des augmentations de traitements, d'indemnité ou de pensions ou à leur extension en dehors des limites prévues par les lois en vigueur ne peut être inscrit dans le budget, si l'engagement des dépenses dont il résulte n'a été préalablement autorisé en vertu d'une loi antérieure ».

Le lendemain la proposition suivante relative à l'article 51 du règlement était proposée par M. Rouvier : « En ce qui touche la loi du budget aucun amendement ou article additionnel tendant à augmenter les dépenses ne peut être déposé après les trois séances qui suivent la distribution du rapport dans lequel figure le chapitre visé. Au cours de la discussion, M. Jules Roche adjura les députés de renoncer librement sous l'empire de la raison à des droits dont l'abus conduisait le pays à des situations fâcheuses. « M. Pelletan au contraire s'éleva vivement contre l'amendement : « Vous donneriez, dit-il » l'exemple d'une Chambre qui se dépouillerait elle-même, et qui, après avoir travaillé très longtemps à augmenter le rôle des représentants du suffrage universel, travaillerait maintenant à les diminuer ».

La proposition de M. Rouvier fut néanmoins adoptée. Elle fut d'ailleurs complétée par une nouvelle proposition de M. Berthelot ainsi rédigée : « Aucune proposition tendant soit à des augmentations de traitements,

d'indemnités ou de pensions, soit à des créations de services d'emplois, de pensions ou à leur extension en dehors des limites prévues par les lois en vigueur ne peut être faite sous forme d'amendement ou d'article additionnel au budget ».

Il y a donc lieu aujourd'hui de distinguer entre trois espèces d'amendements à la loi des finances :

1° Ceux qui, ayant pour objet d'augmenter les dépenses de personnel, ou de réclamer des créations de services et emplois, sont complètement interdits par le texte Berthelot ;

2° Ceux qui, ayant pour but des relèvements de crédits ne concernant pas des dépenses de personnel peuvent être présentés pendant les trois séances qui suivent la distribution du rapport spécial.

3° Enfin, ceux qui, tendant à des suppressions ou des diminutions de crédits peuvent être présentés à toute époque de la discussion budgétaire.

Les propositions Rouvier-Berthelot furent vivement combattues au moment de leur vote. Longtemps après, elles eurent d'autres assauts à subir. La réglementation qui en résulte apparaît à certains comme une atteinte à la dignité de la Chambre, comme une barrière dressée contre les prérogatives des députés.

Le 15 décembre 1905, M. Paul Constans demandait en ces termes à la Chambre la suppression de l'article 51 bis du règlement : « Je demande à la Chambre, concluait-il, de ne pas s'infliger cette espèce de punition qui ressemble au lien qu'un fou voudrait à l'avance faire attacher autour de ses membres pour s'em-

pêcher de commettre des actes nuisibles aux autres (1). »

Et M. Allard à son tour déclarait inconstitutionnelle la suppression de l'initiative des députés (2). Mais il faut remarquer que l'article 51 réglemente seulement le droit d'initiative et ne le supprime pas. Il ne dépend d'ailleurs que de la Chambre elle-même de reprendre tous ses droits en modifiant son propre règlement dont elle est seule juge.

Quoiqu'il en soit, la réglementation ne fut pas très efficace, et nous ne voyons pas, à notre point de vue, que les lois de finances postérieures aient été votées bien plus hâtivement.

Devant l'insuffisance du procédé on essaya de faire aboutir d'autres réformes toujours dans le même esprit.

Dans un projet de résolution à la Chambre (3), MM. Beauquier, Baudin et autres proposent d'ajouter après l'article 101 du règlement un article nouveau :

1° Chaque orateur ne devra occuper la tribune que pendant une demi-heure. Toutefois dans des circons-

(1) Les seuls textes constitutionnels qui fixent l'initiative sont les suivants :

ARTICLE 3 (loi du 25 février 1875). — Le Président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les membres des deux Chambres.

ARTICLE 8 (loi du 24 février 1875). — Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des Députés, l'initiative et la confection des lois. Toutefois, les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des Députés et votées par elle.

(2) « Revue de science et de littérature financière » 1906, tome IV. Chronique financière française, par M. G. JÈZE.

(3) Chambre des Députés, séance du 2 février 1905.

tances exceptionnelles et à la suite d'une demande signée de trente députés au moins, cette restriction pourra être suspendue.

2^o Il ne pourra être déposé sur le budget aucune interpellation ni résolution.

La proposition fut combattue par le rapporteur de la commission du règlement, qui fit habilement ressortir les inconvénients du correctif proposé. Ou cette disposition supplémentaire est facultative, comme semble l'indiquer le mot « pourra »... et alors nous tombons dans l'arbitraire. Une majorité quelconque sera exposée à ne pas tenir compte de la demande faite en faveur d'un orateur lorsque celui-ci appartiendra à l'opposition... ou bien la prolongation du temps accordé à l'orateur sera de droit lorsque trente membres l'auront demandée, et alors la proposition de notre collègue devient inutile, car tout orateur ayant une longue discussion à développer trouvera toujours parmi ses amis politiques trente signatures pour pouvoir donner à son discours toute la latitude qu'il comporte.

Donc, dans la première alternative, la liberté de la tribune, principe toujours respecté par le Parlement français, s'oppose à l'adoption du projet. Dans la deuxième, son inefficacité ne permet pas de la prendre en considération.

Et le rapporteur conclut aussi contre la deuxième partie du projet, estimant que c'est dans la discussion du budget, peut-être plus qu'ailleurs, que le Parlement est à même de donner au gouvernement de la France la direction qu'il entend être suivie. Limiter son droit sur ce point, ajoute-t-il, lui enlever la possibilité de corriger

en discutant les divers budgets, les erreurs qu'il condamne... ce serait la faillite, ou plutôt la négation du véritable régime parlementaire, seul capable d'assurer en France la liberté.

M. Jèze, appréciant dans la « Revue de Science et de Législation financières », la proposition de M. Beauquier, déclare lui préférer le procédé employé à la Chambre des Communes où le temps même consacré à la discussion de tel crédit. Le procédé de M. Beauquier exigerait une véritable réforme de nos habitudes parlementaires et, pour les partis politiques, une discipline plus sérieuse à observer (1). En tout cas, termine-t-il, ce qui importerait, ce serait de renoncer à incorporer au budget des réformes qui n'ont rien à voir avec la loi des finances proprement dite.

Il est certain que l'ensemble des mesures que nous venons de mentionner aurait un résultat appréciable pour la rapidité du vote des lois de finances. Avec la restriction de l'initiative, la diminution des discours et la suppression dans la loi des éléments étrangers, l'œuvre budgétaire aurait beaucoup de chances d'aboutir en temps utile et les douzièmes provisoires pourraient être évités.

Mais le dernier chef dépend surtout de la sagesse du gouvernement. Quant aux premiers, nous voyons que les Chambres montrent peu d'enthousiasme pour leur adoption.

Cette impérieuse volonté de la Chambre de ne pas être limitée dans la discussion budgétaire et le sentiment

(1) « Revue de Science et de Législation financières », 1805.

qu'elle a, malgré tout, des inconvénients du retard, a inspiré le curieux projet présenté par certains députés socialistes!

Le 28 décembre 1906, MM. Breton, Trouin, Colliard, Zévaès et autres déposaient la proposition de loi suivante, qui tendait, en maintenant toute garantie au pouvoir législatif : à permettre la discussion détaillée du budget et à donner un temps suffisant à l'étude des réformes sociales.

Article premier. — Le budget de l'Etat est voté tous les deux ans par la Chambre, pour une durée de deux ans.

Article 2. — Le projet de loi portant fixation du budget biennal est déposé par le Gouvernement avant la fin du mois de janvier de la deuxième année de l'exercice budgétaire.

Article 3. — Une loi rendue avant la fin de la première année de l'exercice budgétaire, autorisera globalement l'ordonnancement des dépenses et la perception des impôts de la seconde année du même exercice.

Il y aura crime de concussion à l'égard de tout ministre qui ordonnancerait une dépense inscrite au budget biennal avant le vote de la loi spéciale autorisant l'emploi des crédits votés. Il y aura également forfaiture de la part de tout fonctionnaire qui prélèverait des impôts avant le vote de ladite loi spéciale.

Article 4. — Des lois spéciales délibérées par les Chambres sur la proposition du Gouvernement ou de l'initiative parlementaire, apporteront au cours de chaque exercice les modifications reconnues nécessaires aux dispositions budgétaires précédemment adoptées.

Article 5.— Abrogation des dispositions contraires.—
L'examen des motifs du projet de loi fait valoir à l'appui l'impuissance trop fréquemment constatée à assurer le vote normal du budget, le manque de temps qui rend toute discussion écourtée et tout examen superficiel.

Le report au 1^{er} juillet du point de départ de l'année financière donnerait, constatent les auteurs de la proposition, plus de temps pour l'examen du budget, mais diminuerait celui consacré aux réformes, et ils développent ce second avantage de leur projet, le principal à leurs yeux. Nous ne les suivrons pas sur ce terrain.

Au point de vue du vote régulier des lois de finances, leur projet ne semble pas avoir tous les avantages qu'ils veulent bien lui accorder.

L'existence d'un budget biennal se concilie mal avec les variations et les nécessités changeantes des budgets modernes. On reproche aux évaluations des budgets actuels d'être trop distantes de l'exécution. Que sera-ce quand l'exécution devra s'étendre sur deux années au lieu d'une ?

Le projet prévoit, il est vrai, des modifications possibles en cours d'exercice, mais ne verra-t-on pas tout remettre en question à propos de ces modifications, de même qu'au moment du vote global d'autorisation à la fin de la première année de l'exercice. Puis n'arriverait-il pas que le budget, déposé en janvier, ne soit pas voté au début de l'exercice financier, en janvier suivant ? D'autant que le budget plus important sera soumis à des discussions plus méticuleuses. Et alors nous retombons dans ce provisoire que nous voulons justement éviter.

Le report au premier juillet de l'ouverture de l'année financière a précisément ce but. Ce moyen préconisé dès le début de la Restauration par M. de Serre et le baron Louis n'a jamais été adopté en France, tandis que plusieurs nations étrangères le mettent actuellement en pratique. Les Etats-Unis depuis 1844, l'Angleterre dix ans plus tard, l'empire d'Allemagne, la Prusse et le Wurtemberg en 1876, l'Italie en 1884 ont renoncé à régler l'année budgétaire sur l'année civile et ont adopté pour point de départ le 1^{er} avril ou le 1^{er} juillet.

En 1888, M. Peytral proposait en France l'adoption de ce système auquel il reconnaissait un double avantage : Présenter aux Chambres un budget établi sur des données plus précises ; en permettre l'étude complète et ininterrompue.

« Dans ce système, en effet, dit son exposé des motifs, le budget serait établi vers la fin du mois de novembre ; les recettes en seraient évaluées d'après les résultats de l'exercice ayant pris fin le 30 juin précédent, et les dépenses ne seraient prévues que 8 mois à l'avance. Le Parlement disposerait pour l'examen et la discussion de la fin de la session extraordinaire et de toute la session ordinaire. »

Le projet conservait pour les départements et les communes l'exercice financier partant du 1^{er} janvier.

Cette non concordance des budgets locaux avec le budget de l'Etat fit repousser au Sénat le projet voté par la Chambre.

En 1902, M. Le Moigne reprenait à la Chambre sous forme d'amendement le projet Peytral, mais en demandant le report au 1^{er} avril.

Le rapporteur au Sénat, M. Antonin Dubost déclare ce système inadmissible et il objecte :

1° La confusion qui résulterait inévitablement de la dualité de dates d'exercices, l'une pour le budget de l'Etat, l'autre pour les budgets locaux.

2° La nécessité où l'on serait de rompre l'unité budgétaire en votant séparément la perception des contributions directes qui devrait continuer à s'effectuer du 1^{er} janvier au 31 décembre.

3° Les difficultés d'exécution des travaux publics, l'exercice nouveau s'ouvrant à un moment (le printemps) où ils doivent être en pleine activité.

4° Enfin l'inefficacité du remède qui donne un délai supplémentaire pour la première année mais ne peut évidemment augmenter le délai pour les suivantes.

Les objections du rapporteur ne paraissent pas péremptoires : La session extraordinaire suivie de près par la session ordinaire sera très favorable à un travail de longue haleine, car ainsi que le fait très justement remarquer M. Nezard, les vacances parlementaires sont la principale cause du retard de la discussion du budget, on n'ose commencer cette discussion quand on approche des vacances, ce qui explique que parfois malgré la brièveté de la discussion certains budgets soient votés très longtemps après leur dépôt.

A l'objection tirée des travaux publics on peut répondre qu'il y a un budget voté à toute époque de l'année. D'ailleurs, les travaux de peu d'importance auront toujours le temps d'être effectués, et les autres portent généralement sur plusieurs exercices.

Et, pouvons-nous conclure avec M. Nézard, toutes les objections concernant la dualité des budgets de l'Etat et des budgets locaux tomberont le jour peut être proche où notre régime fiscal abandonnant les contributions directes actuelles aux communes ne laissera plus aucun lien entre les impôts communaux.

A côté des moyens qui ont pour objet et pour but d'activer le vote des lois de finances et d'éviter par là le recours aux douzièmes provisoires, certains auteurs ont voulu trouver le remède au mal dans la régularisation même du mal. Puisque, disent-ils, un des plus grands inconvénients des budgets provisoires est d'apparaître comme situation troublée, comme constituant un expédient désastreux, habituons-nous à les considérer comme une institution normale, régularisons leur vote en les entourant de plus de garanties. Mais aucune solution pratique n'est apportée.

L'exemple proposé de nos voisins anglais et belges, chez qui d'ailleurs les votes provisoires sont si vivement critiqués, ne nous saurait être d'aucune utilité. Nous avons répondu par avance que chez nous la régularisation des budgets provisoires nécessiterait un bouleversement complet de notre système financier. Les résultats acquis ne parviendraient pas à contrebalancer les inconvénients plus graves qui apparaîtraient.

*
* *

Notre système budgétaire français vaut par sa clarté et sa simplicité. Il présente certes ses lacunes. Mais c'est en lui une qualité que le provisoire n'y soit qu'une exception. Ce provisoire est commandé tantôt par la

force même des choses, tantôt par les fautes de ceux de qui dépend la bonne marche du système. Aucun procédé empirique, aucun des moyens proposés ne suffira seul à assurer, avec la régularité des budgets, la bonne gestion des finances publiques. Mais, que le Gouvernement fasse son devoir, en déposant en temps utile un budget délivré d'une législation parasite, que les membres des Chambres sachent limiter leurs discussions et s'abstenir d'amendements abusifs, et l'on verra nos lois de finances être votées à l'heure voulue avec les qualités qui les distinguent : unité — clarté — simplicité, qualités qui sont entre toutes précieuses en matière financière.

Nos budgets tendront ainsi vers l'idéal que proposait en 1818 le baron Louis : « Il faut que l'administration des finances soit pour ainsi dire tellement transparente que chaque contribuable puisse en quelque sorte la juger comme ses propres affaires et observer la marche de la taxe jusqu'à la destination pour laquelle il l'a payée. »

Vu :

Lyon, le 29 avril 1908,
Le Président de la Thèse,
E. BOUVIER.

Vu :

Lyon, le 2 mai 1908,
Le Doyen de la Faculté,

E. CAILLEMER.

PERMIS D'IMPRIMER :

Lyon, le 5 mai 1908,
*Le Recteur de l'Académie, Président
du Conseil de l'Université,*

P. JOUBIN.

BIBLIOGRAPHIE

TRAITÉS

- ANSON.— Lois et coutumes constitutionnelles de l'Angleterre, tome I et II.
- ARTUR. — La séparation des pouvoirs.
- BOUCARD ET JÈZE. — Eléments de la science des finances, tome I.
- BERGERET. — Les ressources fiscales de la France.
- BERTHÉLEMY. — Traité élémentaire de droit administratif, 3^e édition.
- M. BLOCK. — Dictionnaire de l'Administration française.
- ED. COHEN. — Questions financières : Le budget.
- DESJARDIN. — L'état actuel de la législation financière.
- L. DUGUIT. — L'Etat, le droit objectif et la loi positive. — Droit constitutionnel.
- L. DUPRIEZ. — Les Ministres dans les principaux pays de l'Europe et d'Amérique.
- G. DESMOUSSEAU DE GIVRE. — Législation du budget : ses origines et ses variations.
- ESMEIN. — Droit constitutionnel.
- COMTE DE FRANQUEVILLE. — Le Gouvernement et le Parlement britanniques, tomes I et II.
- P. LEROY-BEAULIEU. — Traité de la science des finances, 6^e édition.

- H. NÉZARD. — Les budgets provisoires.
G. RAMOND. — La préparation et le vote du budget en Angleterre et aux Etats-Unis.
L. SAY. — Les Finances de la France sous la 3^e République.
— Dictionnaire d'économie politique.
R. STOURM. — Le budget.

THÈSES

- BARBE. — Le vote du budget en Angleterre et le contrôle de son exécution.
P. BIGNON. — L'initiative financière chez les Anglais.
R. CHONEZ. — Des attributions du pouvoir législatif en matière budgétaire.
P. DUBOIS. — Evaluation des dépenses et des recettes dans le budget de l'Etat.
G. FLAMBARD. — Le refus du budget.
L. MICHON. — L'initiative parlementaire.

PÉRIODIQUES

- Revue critique de droit et de jurisprudence, 1897 (La véritable notion de la loi et la loi annuelle des finances, série d'articles par MM. BOUVIER et JÈZE).
Bulletin de la Société de législation comparée, 1877 (Le vote des lois de finances en Angleterre et aux Etats-Unis, Georges LOUIS),
Journal des Economistes, année 1887 (Les douzièmes provisoires et le moyen d'en faire une pratique utile; R. STOURM).
L'Economiste Français, 1888-1885 (La préparation du budget en Angleterre, ARNAUNÉ).

Revue de droit public, 1897-1898-1900 (Caractère juridique des douzièmes provisoires, WAHL).

Bulletin de statistique et de législation comparées, 1888 (Lettre de M. H. FOWLER au « Times »).

Revue des Deux-Mondes, 15 janvier 1885 (Le budget devant les Chambres : LÉON SAY).

Revue de science et de législation financières, depuis 1903, notamment : Les adjonctions budgétaires, M. JÈZE. — 1903, Exposé du système budgétaire et fiscal de la Belgique, M. Ernest DUBOIS. — 1905, Le budget japonais, M. BOUVIER. — 1905, Présentation, discussion et vote du budget anglais, F. LEPELLETIER.

Annales parlementaires belges, 1892-1893.

Journal Officiel, années 1877, 1884, 1886, 1887, 1891, 1892, 1894, 1896, 1897, 1898, 1899, 1900, 1901, 1902, 1905, 1906, au mois de décembre ou dans les premiers mois de l'année suivante.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Introduction	5
Le Système budgétaire anglais.—Organisation financière	9
La préparation du Budget anglais	11
Rôle du Bureau de la Trésorerie	13
La Présentation du budget	14
La Discussion du Budget.— Procédure des comités de la Chambre de la Chambre entière	16
L'Appropriation-Bill	17
Nécessité des « Votes on accounts ».— Leur mécanisme	18
Les diverses sortes de Votes provisoires	19
Caractères propres du système provisoire anglais	22
Critique du système anglais	24
Le Système budgétaire de la Belgique	27
Les Votes provisoires. — Leur mécanisme	29
Les Différences entre la pratique belge et les pratiques anglaise et française	31
Critique du système belge de crédits provisoires	32
La Pratique française	35
Le contenu essentiel des lois de douzièmes	37
Adjonctions budgétaires	39
Le Caractère de la loi des douzièmes	42

Les Lois de finances annuelles sont des lois au sens matériel.....	43
Distinction entre l'acte d'autorisation et le plan de gestion.....	52
Les Bases d'évaluation des crédits provisoires.....	55
La Théorie du dernier état parlementaire des crédits..	56
Le Système de la reconduction de l'ancien budget.....	63
Le Budget provisoire considéré comme un budget spécial.....	66
Le Budget provisoire partie du budget futur.....	67
Détermination de l'étendue des droits du Gouvernement d'après le texte de la loi des douzièmes.....	75
Dérogations au principe imposées parfois par les faits ..	79
Critique du système français des douzièmes.....	80
Les Avantages.....	83
Les Inconvénients.....	86
Les Causes de retard dans le vote des lois de finances. — Accroissement des budgets.....	92
Longueur de la discussion devant la Commission du budget.....	95
Longueur de la discussion devant les Chambres.....	96
Amendements abusifs.....	97
Les adjonctions budgétaires.....	99
Les Remèdes proposés. — Création d'un fonds consolidé.	100
Restrictions apportées à l'initiative parlementaire.....	103
Création d'un budget biennal	109
Changement du point de départ de l'année financière ..	111
Conclusion	113

